LES POLITIQUES SOCIALES TRANSNATIONALES

Les nouveaux défis de la mondialisation pour le développement

sous la direction de Daniel Morales-Gomez

100-04815/

LES POLITIQUES SOCIALES TRANSNATIONALES

LES POLITIQUES SOCIALES TRANSNATIONALES

Les nouveaux défis de la mondialisation pour le développement

sous la direction de
Daniel Morales-Gómez

CENTRE DE RECHERCHES POUR LE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL
Ottawa • Le Caire • Dakar • Johannesburg • Montevideo • Nairobi • New Delhi • Singapour

Publié par le Centre de recherches pour le développement international
BP 8500, Ottawa (Ontario) Canada K1G 3H9

© Centre de recherches pour le développement international 2000

Données de catalogage avant publication (Canada)

Vedette principale au titre :

Les politiques sociales transnationales : Les nouveaux défis de la mondialisation pour le développement

Publ. aussi en anglais sous le titre : Transnational social policies.
Comprend des références bibliographiques.
ISBN 0-88936-898-8

1. Pays en voie de développement — Politique sociale.
2. Revenu — Répartition — Pays en voie de développement.
3. Pays en voie de développement — Conditions économiques.
4. Afrique — Politique sociale.
5. Asie — Politique sociale.
6. Amérique latine — Politique sociale.
I. Morales-Gomez, Daniel A. (Daniel Antonio), 1946- .
II. Centre de recherches pour le développement international (Canada).

HC60.M67 1999 338.8'009172'4 C99-980445-6

Tous droits réservés. Toute reproduction, tout stockage dans un système d'extraction ou toute transmission en tout ou en partie de cette publication, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit — support électronique ou mécanique, photocopie ou autre — sont interdits sans l'autorisation expresse du Centre de recherches pour le développement international. Tous les noms de spécialité mentionnés dans la présente publication ne sont donnés qu'à titre d'information et le fait qu'ils soient mentionnés ne signifie pas que le Centre les approuve. Les opinions exprimées sont celles des auteurs et ne traduisent pas nécessairement celles du Centre de recherches pour le développement international. Offert sur microfiche.

Les Éditions du CRDI s'appliquent à produire des publications qui respectent l'environnement. Le papier utilisé est recyclé et recyclable ; l'encre et les enduits sont d'origine végétale.

TABLE DES MATIÈRES

Préface — *Maureen O'Neil* vii

Introduction. Les politiques sociales : Du national au transnational — *Daniel Morales-Gómez*. 1

PARTIE I : LES NOUVEAUX DÉFIS

Chapitre 1. Les politiques sociales et l'ordre social dans les sociétés transnationales — *Andrés Pérez Baltodano* 23

Chapitre 2. Les enjeux de la politique sociale à la fin du XX[e] siècle — *Luis Ratinoff* 49

PARTIE II : RÉFORMER LES POLITIQUES SOCIALES POUR FAVORISER LA COMPÉTITIVITÉ ET L'ÉQUITÉ

Chapitre 3. L'Afrique centrale et occidentale : La politique sociale, un instrument de reconstruction et de développement — *Tade Akin Aina*. 77

Chapitre 4. L'Afrique subsaharienne : Des politiques sociales dictées par la collectivité — *Kwaku Osei-Hwedie et Arnon Bar-on*. 99

Chapitre 5. L'Asie du Sud-Est : La décentralisation de la politique sociale — *Trinidad S. Osteria* 131

Chapitre 6. Les Amériques : La réforme de l'éducation, les forces externes et les défis internes — *Jeffrey M. Puryear* 169

PARTIE III : CONCLUSION

Conclusion. Quel genre de réforme des politiques sociales pour quel genre de société ? — *Daniel Morales-Gómez et Mario Torres A.* 187

Annexe I. Les auteurs 227

Annexe II. Les sigles et abréviations 231

Bibliographie. 233

PRÉFACE

Lorsqu'ils deviennent des slogans, les concepts sonnent le glas des débats intelligents. L'expression « mondialisation » se trouve dorénavant sur cette pente glissante. Après en avoir dénoncé l'infamie pendant dix ans, les chercheurs sont aujourd'hui de plus en plus nombreux (et les données sur le commerce le confirment) à affirmer que les économies n'étaient pas moins ouvertes à la fin du XIX[e] siècle qu'elles ne le sont de nos jours. Il est donc rassurant de constater qu'un certain nombre des analyses présentées ici reposent solidement sur des paramètres historiques et géographiques concrets. Contentons-nous donc de dire qu'il faut vivre avec la mondialisation et attelons-nous à la tâche de comprendre comment les politiques sociales sont élaborées, par qui elles sont définies et à qui elles s'adressent, et comment elles sont financées. Après tout, le Canada, qui compte parmi les économies les plus ouvertes au monde, a bâti une société raisonnablement équitable et arrive, depuis plusieurs années, au premier rang du classement du *Rapport sur le développement humain* du Programme des Nations Unies pour le développement.

L'un des grands rôles des essais publiés ici est de nous rappeler qu'il est impossible de séparer la politique sociale des institutions politiques. Le concept même de la politique sociale renvoie à l'évolution historique spécifique des sociétés occidentales modernes. En 1998, à l'occasion du 150[e] anniversaire des révolutions qui ont secoué l'Europe, il convient de se demander comment les sociétés s'attaquent aux questions de l'inégalité sociale.

L'évolution politique qui, un siècle plus tard, a donné naissance à l'État providence avait pris son essor à une époque qui paraît remarquablement semblable à la nôtre. Les « champions du progrès » faisaient preuve, à l'époque, d'autant d'enthousiasme que leurs homologues actuels des associations d'affaires, qui sont convaincus que les forces libres du commerce apporteront bonheur, sagesse et paix à notre civilisation.

À l'échelle nationale, les changements d'ordre politique qui ont été apportés en réaction au côté obscur de ces progrès, bien qu'assourdis, n'en étaient pas moins satisfaisants pour les classes moyennes ; ils ont donné lieu à des constitutions peut-être antidémocratiques, mais résolument antiaristocratiques. Ils ont marqué la fin du féodalisme. Cependant, l'Europe, et particulièrement le Royaume-Uni, dominait la politique internationale. Les changements institutionnels au niveau national se nourrissaient de la conscien-

tisation politique et de l'activité politique permanente des masses, qui ont été le principal héritage de la Révolution française. Aujourd'hui, nous n'arrivons pas à établir des mécanismes internationaux qui assureront un équilibre social mondial, et nous n'y parviendrons probablement pas pendant encore longtemps. Tout comme au siècle dernier, lorsque le commerce et le capital transcendaient les frontières géographiques, c'est l'évolution politique des États-nations qui détermine la nature de leurs politiques sociales ; toutefois, compte tenu des structures des économies coloniales, certains des échanges commerciaux de naguère s'apparentaient probablement de près aux transferts inter-entreprises d'aujourd'hui.

Dans les essais publiés ici, les auteurs s'intéressent précisément au défi que constitue l'élaboration de politiques transnationales visant à un équilibre social dans des pays aux antécédents politiques et économiques fort différents. La quête de politiques sociales transnationales ne sera fructueuse que si les États-nations démocratiques qui se préoccupent de l'équilibre social investissent dans la construction d'institutions internationales. L'exemple du Canada montre bien qu'un pays ayant une économie très ouverte et un régime politique démocratique peut également bâtir une société juste.

Maureen O'Neil
Présidente
Centre de recherches pour le développement international
Ottawa, Canada

INTRODUCTION

LES POLITIQUES SOCIALES : DU NATIONAL AU TRANSNATIONAL

Daniel Morales-Gómez

En cette fin de XX^{e} siècle, l'espoir renouvelé d'une société meilleure — issue des forces de la mondialisation économique, politique et culturelle, de l'évolution démographique et des nouvelles technologies des communications et de l'information — suscite la demande de réformes exhaustives et efficaces des politiques publiques, et ce, à une époque où les pouvoirs publics se préoccupent de répartir des ressources rares de façon plus efficiente et plus efficace, et où la communauté internationale comprend que les paradigmes actuels du développement sont inaptes à répondre aux besoins des pauvres du monde.

Les pays en développement en particulier continuent de lutter pour définir des options en matière de développement, mettre en œuvre des stratégies de croissance réalisables, surmonter une pauvreté persistante et réduire les inégalités sociales internes. Les pays industrialisés, quant à eux, commencent à comprendre que les schémas actuels de consommation représentent un handicap lorsqu'il s'agit de préserver des normes nationales fondamentales en matière d'équité sociale, de sécurité sociale et de développement humain. À l'échelle internationale, on perd de plus en plus la maîtrise des orientations futures des marchés, du commerce mondial, de la capacité des pays et des régions de préserver leurs niveaux de croissance économique ainsi que des répercussions rapides des technologies des sciences et de l'information sur la société.

Pour soutenir la concurrence dans un monde de plus en plus interconnecté, les pays en développement améliorent leur compétitivité internationale, s'adaptent à des changements technologiques rapides et axent leurs systèmes de production sur la demande extérieure, plutôt que sur la demande intérieure. Ces processus ont pour effet d'affaiblir les filets de sécurité sociale et, comme en témoigne la recherche sur laquelle repose le présent ouvrage, les mesures

de réforme dans le secteur social ont été insuffisantes pour les renforcer. Dans notre quête de solutions réalistes, nous détournons les ressources des programmes sociaux coûteux et l'État se décharge sur le secteur privé de la responsabilité du mieux-être social du peuple. Il résulte de ces changements que ce sont de plus en plus souvent les pauvres et les collectivités où ils vivent qui doivent assumer la responsabilité de la survie. En outre, et c'est là un élément troublant dans les circonstances, les facteurs qui influencent les réformes des politiques publiques dans le domaine des besoins fondamentaux, et qui, jusqu'à récemment, relevaient du domaine presque exclusif de la nation, revêtent de plus en plus souvent un caractère transnational.

La question des influences transnationales sur les politiques nationales n'est pas un phénomène nouveau en soi. Traditionnellement cependant, ce qu'il était convenu d'appeler la « dimension transnationale » du développement national se limitait surtout aux domaines de la politique et de l'économie. Dans ce contexte, la notion renvoyait à un ensemble complexe de facteurs et d'influences qui jouaient sur les décisions au-delà des frontières géopolitiques établies. En termes économiques, par exemple, la dimension transnationale a joué un rôle important dans l'analyse des relations Nord-Sud par rapport aux questions monétaires, au commerce ainsi qu'aux mouvements et à l'accumulation du capital. En termes politiques, la dimension transnationale a été un facteur explicatif du rôle du développement national dans le champ plus vaste des relations de force entre pays développés et pays en développement.

Aujourd'hui, la dimension transnationale est en train d'acquérir une signification encore plus complexe. Dans un monde de plus en plus unidimensionnel sur les plans géopolitique et économique, la dimension transnationale du développement est plus que jamais une conséquence de la mondialisation (Morales-Gómez et Torres, 1995). Même si la notion de la mondialisation en soi est controversée, son caractère transnational repose avant tout sur l'ampleur et la portée de ses répercussions prévues et imprévues. Dans le passé, l'influence que les mouvements de capital, les technologies de l'information et des communications, la consommation, les produits culturels, le commerce et les transferts de science et de technologie exerçaient sur les décisions nationales était plus limitée. Aujourd'hui, ces facteurs transcendent les frontières politiques nationales et sont des ingrédients nécessaires des politiques publiques nationales et des mesures de réforme de ces politiques. En ce sens, les influences transnationales ne sont plus des variables uniques ne touchant que l'économie et les relations de politique étrangère entre les pays ; elles représentent dorénavant un éventail complexe de facteurs influençant une vaste gamme de décisions nationales en matière de politiques publiques qui jouent un rôle essentiel dans la gestion des affaires nationales. Comment ce nouveau scénario influe en fin de compte sur les politiques nationales reliées au développement

humain et au développement social, voilà une question qui n'a pas encore été tranchée.

Sous la poussée d'un nombre croissant de gouvernements de pays industrialisés et de pays en développement ainsi que d'organismes internationaux et, plus particulièrement, d'institutions financières internationales (IFI), on réforme les politiques publiques dans des secteurs sociaux de premier plan. Ces mesures se justifient de diverses façons. On affirme que de telles réformes amélioreront l'efficacité des régimes de politiques publiques, qu'elles s'imposent pour mettre en œuvre des mesures de réduction des déficits publics, qu'elles permettront de dispenser des programmes et des services sociaux plus efficaces et qu'elles contribueront, en fin de compte, à améliorer les capacités des économies nationales. Dans ce contexte, la croissance économique continue d'être un objectif dominant des réformes des politiques sociales qui ont pour objet de réduire les déficits, de créer de l'emploi et de donner de l'expansion au commerce. Ainsi, le développement social est considéré tout simplement comme un effet secondaire de ces mesures de réforme. Les principaux objectifs continuent d'être la libéralisation des marchés, la privatisation, la réduction de l'appareil gouvernemental et une responsabilisation accrue du gouvernement sur le plan financier, le ciblage et la restriction de l'intervention de l'État dans la prestation des services. Dans ce contexte, les défis qui se posent pour le développement social et la lutte contre la pauvreté tiennent davantage à l'accessibilité des ressources qu'à leur redistribution. On s'attend donc à ce que les politiques réformées maximisent l'utilisation des ressources, c'est-à-dire « qu'elles fassent plus avec moins ».

Mais parmi toutes ces préoccupations, une question fondamentale est négligée : quelle sera la nature du nouvel ethos social dont s'inspireront les réformes des politiques, un ethos qui est de plus en plus déterminé par des valeurs culturelles transnationales. On affirme que les changements opérés dans les politiques au macroniveau et au microniveau sont positifs et souhaitables, sans que quiconque ne remette en question le genre de société que visent ces processus.

La réforme des politiques sociales : un virage dans le paradigme des politiques sociales

L'importance qui est actuellement accordée au développement social se reflète dans les mesures prises par les organismes internationaux et les gouvernements pour faire passer les enjeux du développement social et humain en tête du plan d'action international en matière de développement. Des événements comme le Sommet mondial pour les enfants de 1990, la Conférence mondiale sur l'éducation pour tous de 1990, la Conférence des NU de 1992 sur

l'environnement et le développement, la Conférence des NU de 1993 sur la population et le développement, la 4e Conférence mondiale sur les femmes de 1995 ainsi que le Sommet mondial pour le développement social de 1995 en sont d'importants témoignages. Après les ralentissements économiques des années 70 et 80, qui ont profondément marqué le monde en développement, le développement social est devenu une priorité au milieu des années 90. Les tendances du développement qui se sont manifestées à cette époque ont fait de l'État, de l'évolution et de la salubrité des politiques macroéconomiques les principales préoccupations des gouvernements et des organismes internationaux en matière de développement. John Ralston Saul (1997, p. 134–135) soutient la thèse suivante :

> Comme au XIXe siècle et dans les années vingt, nous déréglons tout ce qui bouge et allons jusqu'à restructurer le gouvernement et l'éducation selon les modèles de l'industrie. Nous sommes retombés amoureux d'une vieille idéologie qui ne s'est jamais avérée payante. Ceux qui prendraient mes paroles pour une dénonciation du marché auraient bien tort. J'adore le marché. J'aime le commerce, les marchés monétaires, les schémas économiques globaux et tout ce qui s'ensuit. C'est comme un jeu. Très amusant pour qui peut se permettre d'avoir de l'humour. Je ne suis cependant pas assez stupide pour confondre ces mécanismes nécessaires et importants, certes, mais étroits, avec une force ample, solide et consciente, capable de mener la société. L'histoire du marché a toujours été écrite par son action. Ignorer cette histoire, c'est faire preuve d'une grave inconscience.

Seuls les signes récents de l'échec relatif d'un modèle de développement reposant sur l'accumulation du capital ont démontré que l'équilibre macroéconomique à lui seul n'est pas une solution pour le développement. Et malgré tout, « nous continuons à espérer que nous retrouverons la prospérité grâce à ce mécanisme que sont les forces du marché » (Saul, 1997, p. 134), et opérons des changements massifs dans les politiques publiques en vue de la réalisation de cet objectif.

L'équilibre macroéconomique en soi ne donnera vraisemblablement pas le genre de résultats à long terme attendus au chapitre du renforcement du mieux-être de la société, de l'amélioration du bien-être social et de la réduction de la pauvreté. C'est particulièrement vrai si les inégalités sur le plan du développement social et humain demeurent inchangées par la réforme. Dans ce contexte, une nouvelle tendance est en train de voir le jour, qui consiste à accorder plus d'importance aux politiques sociales dans un cadre de réforme des politiques publiques, et ainsi d'atteindre les objectifs du développement social de façon plus équitable, plus efficace et plus efficiente. C'est ce qui se produit dans la plupart des pays d'Amérique latine et des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (Altimir, 1997 ; Bonvin, 1997). Dans un certain nombre de cas, cette nouvelle orientation donne lieu à des réformes des politiques sociales dans des secteurs

sociaux de premier plan. Cependant, les idées maîtresses, les réalisations et les répercussions de ces expériences sont très différentes, elles sont généralement peu connues et elles ne font l'objet d'aucune analyse critique.

Dans certains cas, les gouvernements et les organismes de développement mettent l'accent sur l'importance d'accorder la priorité aux êtres humains dans toute politique sociale et de donner au développement un « visage humain » pour trouver des moyens de répondre aux besoins du développement social (Preston, 1993 ; Banque mondiale, 1991). Dans d'autres cas, on met l'accent avant tout sur le rapport coût-efficacité, les réductions budgétaires et l'élimination des déficits financiers, les besoins du développement humain passant au second plan (Bardhan, 1995). Ce qui est important ici, c'est que la tendance générale à la réforme des politiques publiques n'est pas un phénomène isolé ; elle s'inscrit plutôt dans un courant global visant à changer les paramètres et le rôle de l'État providence sous ses diverses formes, dans les pays développés comme dans les pays en développement. Dans les années 70 et 80, un éventail de mesures de stabilisation économique et de politiques d'ajustement structurel ayant pour objet de surmonter l'inflation, les déficits financiers, la dette étrangère et les déséquilibres de la balance commerciale a servi de catalyseur à ce processus.

Dans une perspective de développement plus vaste, l'approche de la réforme des politiques témoigne également d'une réorientation plus profonde dans la définition de ce qu'est une société moderne, efficiente et juste. À un niveau, elle est l'expression des forces de la mondialisation économique. À cet égard, le Centre de développement de l'OCDE a fait remarquer « qu'un nombre croissant de pays en développement ont recours à des mesures de réforme des politiques pour promouvoir leur intégration à l'économie planétaire » (Bonvin, 1997, p. 40) [traduction]. À un autre niveau, elle reflète une série de changements sociaux, démographiques et politiques profonds qui façonnent le profil des sociétés industrialisées modernes d'aujourd'hui et le profil de nombreux pays en développement. Ces changements, qui comprennent l'urbanisation rapide, la croissance démographique et la démocratisation, représentent de nouvelles pressions telles que les politiques sociales actuelles en deviennent impossibles à soutenir, inefficientes ou inefficaces. En outre, et à un niveau peut-être encore plus profond, l'évolution du concept d'une société moderne, efficiente et juste est l'écho de changements lents mais profonds qui s'opèrent dans l'éthique de la modernisation et du développement en cette deuxième moitié du XX^{e} siècle.

L'interaction de ces facteurs explique diverses caractéristiques du développement social dans les sociétés développées et les sociétés en développement telles qu'elles sont aujourd'hui et telles qu'elles sont susceptibles d'être dans la première décennie du XXI^{e} siècle. Il s'agit notamment : des besoins essentiels, qui demeurent inassouvis, comme en témoigne la pauvreté

chronique, voire même croissante, dans certaines régions ; d'un éventail de plus en plus large de besoins sociaux changeants et d'attentes sociales et économiques, qui creusent davantage l'écart et qui sont à l'origine d'une frustration croissante dans de vastes segments de la population, particulièrement les jeunes, qui sont incapables de trouver un travail productif ou d'avoir accès aux nouveaux débouchés sociaux ; d'une demande croissante de mécanismes publics et privés de rechange, tant dans le secteur à but lucratif que dans le secteur sans but lucratif, pour mieux éponger les déficits financiers et la dette, tout en réduisant les coûts sociaux des réformes. Au-delà de ces caractéristiques les plus évidentes, on trouve : les répercussions des entreprises privées transnationales, des organismes de développement et des IFI, qui contribuent à façonner le paysage mondial du développement social ; la détérioration du rôle des systèmes de soutien traditionnels et familiaux ; une destitution sociale omniprésente, dite « exclusion sociale » (Rodgers *et al.*, 1995).

Même si les réformes des politiques revêtent différentes formes selon l'environnement social, économique et culturel spécifique dans lequel elles sont mises en œuvre en Afrique, en Asie, en Amérique latine et dans les pays industrialisés du Nord, on décèle néanmoins certaines tendances communes. Premièrement, leurs objectifs sont souvent à court terme, alors que leurs répercussions économiques, sociales et institutionnelles se font sentir à long terme. Deuxièmement, l'analyse des options envisageables pour réformer les politiques sociales selon divers régimes de l'État providence est, au mieux, limitée par des facteurs financiers ; et, le plus souvent, aucune analyse n'est réalisée. Troisièmement, dans les pays en développement, la distribution de la richesse nationale demeure inégale et l'aide au développement international, sur laquelle beaucoup comptent pour mettre en œuvre des programmes de développement humain, est peu susceptible d'augmenter ; les investissements gouvernementaux dans le développement social sont limités, en dépit de protocoles internationaux comme les diverses déclarations des Nations Unies. Mesurés en dollars constants des États-Unis (USD), le montant net total de l'aide publique au développement consentie aux pays en développement est demeuré stationnaire, se situant entre 55 et 60 milliards USD depuis 1986. Le financement du développement provenant d'autres sources a diminué légèrement, mais cette baisse a été plus que compensée par une augmentation substantielle des fonds d'origine privée. Ces derniers représentent dorénavant environ 60 p. 100 des transferts nets de ressources et la part de l'aide internationale au développement a diminué à environ 33 p. 100 du total (OCDE, 1996). Quatrièmement, en dépit de changements dans le débat international sur le fardeau d'endettement, l'ampleur de la dette extérieure continue d'imposer des contraintes aux pays et de les empêcher de rediriger leurs investissements vers les politiques du secteur social (Giddens, 1995). Cinquièmement, étant donné les contraintes financières évidentes des réformes qui sont mises

en œuvre un peu partout, l'OCDE affirme que ce sont les revenus, l'épargne et les recettes fiscales qui devraient constituer les principales sources d'investissement dans le progrès économique et social (OCDE, 1996). Sixièmement, à la recommandation d'organismes comme l'OCDE et les IFI, la participation à l'économie mondiale et l'ouverture de débouchés commerciaux concurrentiels représentent la nouvelle approche stratégique qui est privilégiée pour surmonter la pauvreté et financer les réformes dans le domaine de la politique sociale, plutôt que l'aide internationale ou les investissements de l'État (Banque mondiale, 1994 ; Bonvin, 1997 ; Oman, 1997).

Il est d'autant plus urgent d'examiner les défis posés par les réformes stratégiques actuelles que ces tendances se maintiendront probablement. Cependant, on peut affirmer sans crainte de se tromper que le plan d'action international en matière de politique sociale est lui-même en train d'être « réformé » et mis en œuvre pratiquement sans analyse systématique de ses résultats. Dans la plupart des cas, les réformes sont mises en œuvre non seulement sans base de connaissance fiable, mais également sans guère d'apport des pays bénéficiaires (Taylor *et al.*, 1995).

Même si, comme on le verra dans certains des chapitres de cet ouvrage, les cas varient beaucoup, la majorité des pays d'Amérique latine sont mieux préparés que la plupart des pays d'Afrique pour relever les défis des réformes des politiques publiques, étant donné les organisations de l'État et de la société civile qu'on y trouve (Amin, 1990 ; Gruat, 1990 ; Gayi, 1995). En Asie du Sud-Est, certains pays ont pu s'adapter plus rapidement aux objectifs à court terme de la réforme des politiques que la majorité des pays d'Amérique latine (Osteria, 1996). Dans d'autres cas, par exemple en Afrique centrale et occidentale, les notions de réforme des politiques publiques et de réforme des politiques sociales ne sont apparues que récemment dans le discours des décideurs et des praticiens du secteur social. Cela s'explique en partie du fait que l'État est faible et que son rôle de protection sociale est limité ou presque inexistant, ou encore parce qu'il n'existe aucune politique consolidée pour opérer le changement. Et cependant, dans d'autres cas, le plan d'action stratégique en matière de réforme repose davantage sur des tendances occidentales globales que sur les changements qu'il conviendrait d'apporter localement (UNRISD, 1995 ; OCDE, 1997). À l'échelle planétaire, et dans les pays en développement en particulier, il arrive souvent que la réforme des politiques devienne presque exclusivement une stratégie de lutte contre la pauvreté, face aux contraintes de la dette extérieure, à la rareté de l'aide internationale, à l'épuisement des fonds nationaux de développement, et au défaut des politiques sociales établies selon le modèle de l'État providence d'apporter des solutions viables à ces problèmes.

Par conséquent, quiconque s'intéresse à l'expérience d'une nation en particulier devrait se poser les questions suivantes : Comment peut-on mieux comprendre le processus actuel de la réforme des politiques sociales ? Que signifie

la notion moderne de réforme des politiques sociales dans le contexte du développement social ? L'approche de la réforme des politiques est-elle importante dans les sociétés qui n'ont pas de politiques publiques solides à réformer ? Quelles sont les répercussions à plus long terme de la réforme des politiques sociales sur le développement socio-économique ? Les approches actuelles de la réforme des politiques sont-elles les plus appropriées ? Y a-t-il d'autres options qu'on pourrait envisager pour modifier les politiques publiques dans les secteurs sociaux ? On reviendra, dans les chapitres qui suivent, sur certaines de ces questions, notamment la signification, les risques et les possibilités du processus de réforme pour les sociétés en développement.

Lutte contre la pauvreté ou développement humain ?

L'un des grands enjeux des réformes actuelles des politiques sociales consiste à déterminer dans quelle mesure les initiatives de réforme des politiques publiques devraient viser des objectifs de lutte contre la pauvreté ou des préoccupations humaines plus vastes. Cette question n'a pas encore été tranchée.

Depuis le début des années 80, l'approche retenue en matière de réforme des politiques économiques a été d'ouvrir les sociétés au commerce et, ce faisant, d'éliminer les obstacles qui entravaient le libre mouvement du capital, des biens de consommation et de l'information (Altimir, 1997 ; Thurow, 1997). L'ouverture des marchés a été favorisée par nombre de forces puissantes : la révolution dans les communications et les technologies de l'information qui permettent dorénavant de transférer, en un temps record, des montants équivalant aux économies de plusieurs pays pauvres ; des changements dans le paysage géopolitique international ; l'importance croissante accordée aux systèmes de production reposant sur le savoir ; la constitution de nouveaux blocs commerciaux ; et le mouvement croissant de la main-d'œuvre entre les pays. On retrouve ces phénomènes dans les pays de l'Union européenne, chez les tigres de l'Asie du Sud-Est (Mittelman, 1995 ; Osteria, 1996), dans d'autres pays de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, de même que dans les pays de la zone de libre-échange nord-américain et du MERCOSUR (Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay). Dans plusieurs cas, les pays en développement ont fait preuve de dynamisme dans l'adoption de mesures de réforme économique — et des trains de mesures connexes touchant les politiques publiques — pour diverses raisons, notamment les conditions des prêts établies par les IFI, la recherche de nouveaux débouchés commerciaux au sein de l'économie mondiale, et des changements dans les structures politiques nationales qui reflètent un mouvement vers la droite.

En ce qui concerne les indicateurs de la croissance économique, les résultats sont mixtes et, dans la plupart des cas, ils peuvent être mis en doute,

particulièrement en Afrique, où les programmes d'ajustement structurel sont au cœur du débat sur la réforme des politiques (Banque mondiale, 1993b ; Mosley, 1994 ; Ponte, 1994), ainsi qu'en Amérique latine, où la pauvreté et la pauvreté extrême ont augmenté (Beneria et Mendoza, 1995 ; Helwege, 1995 ; Altimir, 1997). Les plus récentes difficultés des économies de l'Asie, qui ont servi de modèles au reste du monde, viennent jeter d'autres doutes.

Cependant, d'importants progrès sociaux ont été réalisés (PNUD, 1996). De vastes segments de la population dans certains pays en développement ont un meilleur accès à des services sociaux, y compris des services d'éducation de base, d'alphabétisation, des soins de santé de base et de l'eau potable ; ils ont plus facilement accès aux médias et à l'information (accessibilité de la radio, de la télévision et des journaux) et profitent de conditions améliorées et plus démocratiques qui favorisent la participation politique. Toutefois, partout dans le monde en développement, les problèmes sociaux ont pris de l'ampleur en dépit des progrès réalisés au chapitre du développement global. L'Amérique latine en est un exemple très révélateur. Sauf dans quelques pays, la région affiche les plus grandes inégalités dans le monde. En 1990, le bien-être sociétal global, mesuré en fonction du revenu réel par habitant, y était de 15 p. 100 inférieur à son niveau de 1980. Il y a plus de ménages qui vivent dans la pauvreté de nos jours qu'il y a 20 ans. En 1990, la région comptait 115,5 millions de personnes vivant dans la pauvreté (Altimir, 1997).

La plus grande partie des progrès réalisés aujourd'hui dans les pays de l'Amérique latine et de l'Afrique n'ont pour seul effet que de ramener le développement social et humain aux niveaux que certains de ces pays avaient déjà atteints avant la crise de l'endettement. En ce sens, les gains au chapitre du développement social et humain sont relatifs. Dans de nombreux cas, la pauvreté s'est en réalité accentuée, et de nouvelles formes de pauvreté ont vu le jour, particulièrement dans la classe moyenne (Helwege, 1995 ; Stahl, 1996). L'effet cumulé de la pauvreté, du chômage, du manque de participation politique, de l'inégalité et de diverses formes de discrimination entraîne l'exclusion de plus larges segments de la population qu'autrefois. La situation a des répercussions évidentes sur les plans de la satisfaction des besoins fondamentaux, de la fourniture des services sociaux et de la prévention de la désintégration sociale qui s'exprime par la violence, la pauvreté extrême et la densité de la population dans les grandes villes.

La réforme des politiques sociales est perçue comme une solution concrète à de tels problèmes. Au moins deux arguments sont avancés en sa faveur. Premièrement, on considère que les problèmes persistants du développement social et humain sont corrélés à l'iniquité provoquée par le manque d'efficacité et d'efficience des politiques et des mécanismes gouvernementaux de l'État providence. Deuxièmement, les champions de la réforme tiennent pour acquis qu'il existe une corrélation positive entre les politiques réformées, de meilleures

politiques, une croissance plus poussée et un développement humain plus marqué (Ponte, 1994). C'est cependant rarement le cas. L'hypothèse voulant que les processus de réforme facilitent l'adoption des « bonnes » politiques pour améliorer le rôle de l'État, corriger les distorsions économiques ou mieux dispenser les services sociaux soulève au moins deux questions fondamentales : pourquoi l'approche de la réforme est-elle la solution la plus réalisable ? Quel est le concept du développement social dont s'inspirent ces réformes de politique ?

Les différents cas examinés dans ce livre montrent que la notion du développement social est interprétée différemment dans différents milieux, depuis l'allégement et l'élimination de la pauvreté jusqu'à l'intégration sociale et au développement des capacités, en passant par le développement des ressources humaines. En principe, ces grands axes se complètent les uns les autres. Dans la pratique cependant, ils supposent des points de départ très différents pour l'analyse qui nous permettra de comprendre pourquoi, comment et à quel moment l'approche de la réforme des politiques peut être une stratégie appropriée pour répondre aux besoins fondamentaux ; ils appellent également des points de départ différents lorsqu'il s'agit de définir les options de réformes stratégiques qui tiennent compte des facteurs financiers sans exclure les variables sociales, culturelles et environnementales.

Le raisonnement sur lequel reposent les mesures actuelles de réforme des politiques suit des schèmes identifiables (Meier, 1993). En 1991, après des débats considérables à l'échelle internationale, la Banque mondiale a reconnu que c'étaient les investissements dans les êtres humains qui représentaient le fondement le plus ferme d'un développement durable (Banque mondiale, 1991). Pour la Banque mondiale et d'autres organismes internationaux, cela signifiait en principe une meilleure éducation, des normes plus élevées au chapitre de la santé et de la nutrition, la réduction de la pauvreté, un environnement plus propre, davantage d'égalité des chances, une plus grande liberté individuelle et une vie culturelle plus riche. Cependant, de tels objectifs ne peuvent être réalisés sans croissance économique et cette dernière, compte tenu des conditions économiques actuelles à l'échelle mondiale, dépend fortement de la productivité, des progrès technologiques et du capital humain. Pour accroître la productivité, les pays doivent donc soutenir efficacement la concurrence dans le marché mondial et faire une utilisation optimale des nouvelles technologies. Dès lors, les gouvernements doivent favoriser les facteurs qui auront une influence positive sur la réalisation de ces objectifs, entre autres les investissements dans le capital humain, la libéralisation de l'économie et l'amélioration de l'efficience des systèmes de gestion publique, notamment la démocratisation. En même temps, ils doivent éviter les facteurs négatifs, particulièrement ceux qui provoquent des distorsions dans le marché (Banque

mondiale, 1991). De façon concrète, cela signifie qu'il faut réformer l'État et ses politiques sociales et économiques.

Selon la Banque mondiale, les gouvernements doivent consacrer moins de ressources aux services sociaux mais les utiliser avec une plus grande efficience, revoir leurs priorités en matière de dépenses, cibler leurs dépenses et mobiliser davantage leurs ressources. Cependant, le défi ne consiste pas à donner de l'expansion au rôle de l'État, mais à exploiter les complémentarités qui existent entre l'État et le marché (Banque mondiale, 1991), et particulièrement entre le gouvernement, le secteur non gouvernemental et les organismes privés à but lucratif. Dans ce contexte, le développement social est à la fois une condition préalable et une conséquence de la croissance économique, de même que le fondement de la collaboration entre l'État et les institutions du marché. Il faut réformer les politiques sociales parce que, selon cet argument, les modèles actuels sont inadéquats.

Cependant, il y a beaucoup de façons d'interpréter ces enjeux. L'Agence canadienne de développement international (ACDI), par exemple, a donné en 1987 une définition du développement social qui reposait sur le concept du développement des ressources humaines. Le rapport *Partageons notre avenir* exposait quatre principes du développement social : le soulagement de la pauvreté doit venir au premier rang ; il faut aider les peuples à s'aider eux-mêmes ; les priorités du développement doivent primer ; et le partenariat doit en être la clé (ACDI, 1987). Cette interprétation était aussi celle de la Banque mondiale, qui reconnaissait que l'ajustement doit s'accompagner de mesures d'allégement de la pauvreté — c'était-là son objectif « retrouvé » (Banque mondiale, 1991). Cependant, en 1991, l'ACDI a modifié ces principes. Le nouvel énoncé de mission de l'Agence était plutôt d'appuyer le développement durable dans les pays en développement. Le développement social devenait un sous-élément d'un objectif beaucoup plus vaste. Néanmoins, en 1995, dans ce contexte plus vaste, le Canada s'était fixé comme objectif de consacrer 25 p. 100 de son aide publique au développement à des mesures visant à satisfaire des besoins humains fondamentaux : l'éducation de base, les soins de santé primaires, l'eau potable et l'assainissement, de même que la planification familiale (Gouvernement du Canada, 1995 ; Van Rooy, 1995). L'enveloppe globale de l'ACDI pour la satisfaction des besoins humains fondamentaux est de 21 p. 100 de l'aide publique au développement du Canada, ce qui est en-dessous de l'objectif de 25 p. 100 annoncé par le Canada en 1995. Les fonds distribués en Asie, en Afrique et dans les Amériques représentaient 16,4 p. 100, 12,8 p. 100 et 9,7 p. 100 du total des décaissements, respectivement (Van Rooy, 1995). Du point de vue des programmes, l'ACDI met l'accent sur la lutte contre la pauvreté et l'entraide, ses activités étant centrées sur la satisfaction des besoins humains fondamentaux.

La Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) privilégie une approche axée sur des facteurs technologiques et économiques, comme elle l'a indiqué dans sa proposition intitulée *Transformación Productiva con Equidad* (Transformation du processus de production dans un climat d'équité, CEPALC, 1990). Selon cette proposition, le développement passe par le relèvement du mieux-être de la population grâce à de multiples facteurs : prévalence des droits de la personne ; régimes politiques démocratiques ; minimum d'équité, de solidarité sociale et de croissance ; accessibilité des biens et des services pour tous les segments de la population. Il se peut que la croissance et l'accessibilité des biens et des services ne puissent s'opérer que par la croissance économique, qui, à son tour, est tributaire de la compétitivité.

Tout compte fait, il ne s'agit pas d'une proposition véritablement nouvelle pour la région. Son caractère novateur vient de ce qu'elle met l'accent sur la compétitivité acquise grâce à l'adoption d'innovations technologiques, plutôt que grâce à la réduction des salaires, la surexploitation des ressources naturelles ou des dévaluations successives — mécanismes qui ne se sont pas révélés efficaces dans le passé. Cette façon d'envisager le développement en général et le développement social en particulier se justifie par l'argument suivant : pour soutenir la concurrence économique, les pays doivent, par exemple, offrir des produits plus nombreux ou meilleurs, ou offrir les mêmes produits à meilleur prix. Comme l'augmentation de la capacité de production est essentielle au développement, le progrès technologique est une condition *sine qua non* du développement, puisque c'est le seul moyen d'accroître la productivité. Cependant, le changement technologique est un processus systémique qui nécessite des ressources humaines capables de comprendre, d'apprendre, de gérer l'information et d'adapter les innovations aux conditions locales. L'hypothèse retenue par la CEPALC, c'est qu'une stratégie de croissance reposant sur le changement technologique est biaisée en faveur de l'équité, en ce sens qu'elle permet d'améliorer la flexibilité et la compétitivité de la population active entre les divers secteurs et à l'intérieur de chaque secteur. La CEPALC affirme également que l'on ne saurait s'en remettre exclusivement à une stratégie de production pour favoriser l'équité, mais qu'il faut la rechercher de façon à la fois complémentaire et cohérente par l'entremise d'autres politiques publiques, notamment les politiques de l'éducation et d'autres politiques sociales (CELADE, 1996 ; BID, 1996).

En Afrique, la situation du développement social et humain est beaucoup plus complexe ; par conséquent, les façons de l'approcher sont différentes, comme en témoignent les chapitres rédigés par Aina ainsi que par Osei-Hwedie et Arnon Bar-on. D'un côté, il est urgent de répondre aux besoins humains fondamentaux. Les grands indicateurs sociaux de la région sont pires que dans la plupart des pays à faible revenu. Selon une comparaison entre l'Afrique

subsaharienne et les pays à faible revenu tels que les définit la Banque mondiale, l'espérance de vie moyenne est de 11 ans moins élevée en Afrique subsaharienne (52 ans par rapport à 63 ans), le taux d'analphabétisme des adultes est de 9 p. 100 plus élevé, le taux de mortalité infantile de 34 p. 100 plus élevé, le taux de fécondité de 2,6 p. 100 plus élevé, et le taux d'inscription des fillettes à l'école primaire de 34 p. 100 inférieur (OCDE, 1997). Entre 1980 et 1987, par exemple, le produit national brut par habitant en Afrique subsaharienne a diminué d'en moyenne 2,8 p. 100 par année. Et la situation est encore pire dans les pays du Sahel. En effet, l'espérance de vie moyenne y est de 48 ans, par rapport à 52 ans en Afrique subsaharienne et 63 ans dans les pays à faible revenu ; le taux d'analphabétisme des adultes est de 71 p. 100, par rapport à 43 p. 100 et à 34 p. 100 ; le taux de mortalité infantile est de 112 p. 1000, par rapport à 92 p. 1000 et à 58 p. 1000 ; le taux de fécondité y est de 6,6 p. 100, par rapport à 5,9 p. 100 et à 3,3 p. 100 ; et le taux d'inscription des fillettes à l'école primaire de 35 p. 100, par rapport à 64 p. 100 et à 98 p. 100 (OCDE, 1997).

Cependant, en dépit de cette situation de crise, dans la pratique, le développement social vient au second plan, derrière d'autres enjeux du développement jugés plus essentiels comme fondement d'un développement humain et social viable (Herbold Green, 1996). L'ouvrage *L'ajustement en Afrique : réponses, résultats et chemin à parcourir* de la Banque mondiale fait partie d'une série de documents qui exposent les enjeux de l'ajustement en Afrique (Banque mondiale, 1994). La prémisse dont s'inspire la Banque mondiale, c'est que la croissance résultera automatiquement des bonnes politiques (Banque mondiale, 1994). Et les bonnes politiques doivent reposer sur des mesures d'ajustement structurel. Une fois les mesures correctives en place, l'éducation et les soins de santé de base deviennent des facteurs intermédiaires qui contribuent à relever le revenu des pauvres, et donc à améliorer le développement social et humain. Selon cette perspective, les principaux défis du développement social et humain sont ceux qui découlent des facteurs qui entravent la croissance économique : absence de paix et de stabilité sociale, mauvaise gestion publique, fonction publique inefficiente, corruption politique, manque de viabilité macroéconomique et de libéralisation des marchés, absence d'une population active compétente et infrastructure non fiable.

L'OCDE accorde la priorité aux êtres humains, proposant un concept du développement social qui repose sur le développement des capacités à tous les niveaux — au niveau national, au niveau régional, au niveau local et au niveau individuel. Ce point de vue vaut pour tout l'éventail des organismes du secteur public et de la société civile. Dans la perspective de l'OCDE, ce cadre témoigne non seulement d'une importante réorientation du paradigme dominant de la réflexion sur le développement, mais il s'apparente également à une réorientation plus générale du paradigme de la réflexion sur l'économie, sous la

rubrique de la « nouvelle théorie de la croissance ». Cette théorie met l'accent sur le capital humain et le capital social, qu'elle définit comme la capacité d'apprendre, de s'adapter et de coopérer des particuliers, des groupes et des sociétés dans leur ensemble (Paye, 1996). Le capital social est représenté par l'ensemble des normes et des réseaux de l'engagement social. C'est un atout qui découle des relations entre les peuples et leurs organisations. Alors que le capital humain a trait à la capacité des particuliers de prendre des décisions efficientes, le capital social renvoie à la capacité d'une entité collective de prendre des décisions compétentes (OCDE, 1996). Le vaste concept du développement des capacités englobe le capital humain et le capital social de même que la « nouvelle économie des institutions » (c.-à-d. l'étude des répercussions économiques des règles et des normes constitutionnelles au macroniveau, de même que du comportement et du rendement des institutions à titre individuel au microniveau ; OCDE, 1996). Le développement social va bien au-delà de la lutte contre la pauvreté, puisqu'il englobe l'idée du renforcement des capacités à tous les niveaux, tant chez les pauvres que chez les non-pauvres.

L'une des approches du développement social les plus exhaustives est celle qui a été avancée à l'occasion du Sommet mondial pour le développement social (SMDS). Les Nations Unies (1995, p. 26) ont résumé ainsi le concept du développement social qui est ressorti du SMDS :

> Le développement social est indissociable de son contexte culturel, écologique, économique, politique et spirituel et il ne peut donc pas être envisagé dans une perspective sectorielle. De même, il est clair qu'il est lié à la consolidation de la paix, de la liberté, de la stabilité et de la sécurité, sur le plan national aussi bien qu'international. Il exige que les valeurs, les objectifs et les priorités soient orientés de manière à assurer le bien-être de tous les individus et à promouvoir et renforcer les institutions et les politiques qui le favorisent... Le développement social a pour but ultime d'améliorer la qualité de vie de tous les individus.

Il convient de mettre en lumière deux répercussions que cette notion du développement social peut avoir sur les politiques sociales. Premièrement, il va plus ou moins de soi que les politiques sociales élaborées dans le cadre du modèle de l'État providence sont inaptes, dans la plupart des pays, à répondre aux besoins sociaux actuels, compte tenu de leur ampleur. Deuxièmement, indépendamment du point de départ de l'analyse du développement social, la lutte contre la pauvreté n'est que l'un des éléments du problème, même si c'est la pauvreté qui soulève souvent le plus d'attention politique.

Le développement social est une entreprise multiple et interreliée qui fait appel à tous les paliers de la société, et non pas seulement aux pauvres. Dans le vaste contexte du développement, la pauvreté est un problème systémique plutôt qu'un problème qui ne touche qu'une partie de la population. Ne considérer les facteurs qui causent la pauvreté et qui entravent le développement social que comme une série de problèmes définis par les paramètres de la

démographie, de l'âge, du sexe ou de la géographie, c'est ne voir qu'une partie des conditions qui touchent les pays en développement. Dans la plupart des cas, il y a des pays qui connaissent la pauvreté en Afrique, en Asie et en Amérique latine parce que la richesse est concentrée et inégalement distribuée, parce que la productivité est faible, parce que les possibilités d'apprentissage sont inégales quand elles ne sont pas tout simplement inexistantes, et que l'accès au pouvoir est inégal. Derrière chacune de ces causes, on retrouve des structures et des institutions sociales, des intérêts politiques, ainsi que les valeurs et les pratiques d'acteurs et de groupes sociaux particuliers, dont les choix ont pour effet de renforcer l'inégalité tout en protégeant leurs intérêts collectifs.

C'est pourquoi, du point de vue de l'analyse des politiques (Boothroyd, 1995 ; Burdge et Vanclay, 1995), le plan d'action du développement social des pays en développement ne saurait être réduit à un certain nombre d'objectifs individuels : opérer l'ajustement de l'économie, corriger les formes corrompues de la gestion publique, offrir davantage d'éducation ou dispenser plus de soins de santé. Le développement social devrait comporter un vaste éventail d'initiatives qui recoupent diverses politiques, divers secteurs et diverses institutions, et qui recoupent particulièrement un éventail plus vaste de groupes sociaux. Le vrai défi que doivent relever la plupart des pays en matière de développement social est d'élaborer des politiques qui peuvent répondre de façon réaliste et durable aux besoins des couches traditionnellement pauvres de la société et des classes moyennes, lesquelles sont dorénavant exclues des avantages du progrès et de la modernisation — les « nouveaux pauvres » (Bradford, 1993) —, et qui appellent l'intervention des élites qui jouent un rôle de premier plan dans les processus d'élaboration des politiques et de prise de décision influençant la répartition des avantages du développement.

Le développement social devient ainsi une prémisse fondamentale plutôt que l'issue linéaire de la croissance économique ou un effet secondaire de la restructuration économique. C'est pourquoi il est tellement important de prendre en considération la société dans son ensemble, plutôt que ses segments individuels. C'est également pourquoi il est important d'envisager toute la gamme des politiques du développement, et non pas uniquement celles qui ont pour objet de réduire ou d'alléger la pauvreté. Et c'est pourquoi il ne suffit pas de prendre des mesures qui ont pour objet de régler le problème de la pauvreté. L'allégement de la pauvreté extrême est de toute évidence une priorité (Chambers, 1994 ; Helwege, 1995) ; il faut cependant reconnaître que, isolément, l'allégement de la pauvreté est un défi à court terme. La question fondamentale, c'est de déterminer comment s'attaquer à la pauvreté dans le contexte plus vaste des politiques publiques et comment, ce faisant, poser les jalons d'un développement durable à long terme.

L'éducation en est un bon exemple. Il va de soi que nous devons fournir une éducation de base. Il a été démontré empiriquement qu'il existe une

corrélation positive entre la scolarité au niveau primaire et le revenu de base, particulièrement chez les femmes. Cependant, du point de vue du développement social et du développement humain, l'enjeu le plus important consiste à offrir des services d'éducation suffisamment bons et suffisamment pertinents à l'échelle du système scolaire dans son ensemble. Les mesures de réforme de l'éducation conçues spécifiquement pour améliorer l'éducation de base, sans objectif plus vaste à plus long terme, ne tiennent pas compte du besoin de mobiliser tout l'éventail des groupes sociaux pour renforcer la capacité d'un pays de comprendre, d'utiliser et de créer le savoir. Les mesures de réforme de l'éducation qui ne s'attaquent qu'aux besoins en matière de lecture ou d'écriture de la société, même si elles sont essentielles, ne règlent pas le problème plus vaste de l'acquisition des connaissances et des compétences pertinentes pour comprendre le processus de la production et y apporter une contribution. Le domaine de l'éducation est semé d'exemples de mesures de réforme de l'éducation qui visaient des objectifs politiques à court terme et qui ont fini par accentuer l'iniquité à l'intérieur du pays et sa dépendance envers l'extérieur, de sorte que le pays continue de consommer et d'utiliser des connaissances et des technologies produites ailleurs.

Dans cette perspective, le développement social peut faire corps avec le développement humain, qui se définit lui-même comme le processus consistant à acquérir les valeurs, les compétences et les capacités de participation dont les particuliers et les collectivités ont besoin pour profiter du progrès. De ce point de vue, le développement social va au-delà de la satisfaction des besoins fondamentaux — le logement, l'éducation de base, des soins de santé primaires et un salaire minimum. En fin de compte, le développement social repose sur les valeurs qui amènent une société à répartir équitablement ses ressources matérielles et à redistribuer les chances.

Cette vue du développement social, c'est-à-dire d'un processus exhaustif centré sur la création de capacités d'apprentissage et de participation, n'est pas véritablement nouvelle. La notion traditionnelle de l'acquisition des capacités qui a cours dans les milieux du développement international repose sur cette idée même. Ce qui est nouveau, dans le contexte de la réforme des politiques, c'est l'idée selon laquelle le développement social devrait être redéfini en termes systémiques, plutôt que d'être ciblé en termes exclusifs. Dans le contexte des politiques sociales, on peut en déduire que les changements qui seront apportés devraient être les signes précurseurs d'une stratégie plus vaste visant à s'attaquer aux iniquités de plus en plus marquées dans la distribution des revenus, au chômage, à la faible productivité de même qu'au manque de compétitivité et de débouchés pour de vastes segments de la population. C'est de ce point de vue que la réforme des politiques est examinée dans notre ouvrage.

L'objet de ce livre

L'objet de ce livre est d'examiner, dans une approche comparative, certains des défis théoriques et pratiques que les pays en développement doivent relever pour faire passer la réforme des politiques sociales en tête de leurs plans d'action en matière de développement. On y expose les dilemmes que les pays en développement doivent surmonter pour atteindre des niveaux plus élevés de développement social et humain et on en fait une analyse critique.

On évalue, dans chaque chapitre, les options qui s'offrent aux pays désireux d'améliorer leur développement social dans le contexte de la réforme des politiques. On y aborde divers sujets : l'évolution des relations entre l'État et la société civile ; les répercussions des influences transnationales issues des plans d'action internationaux en matière de développement qui font la promotion de la réforme des politiques publiques ; les conflits internes qui contribuent à éroder le consensus politique déjà affaibli sur lequel repose l'État-nation ; la crise des ressources exacerbée, notamment, par les courants de la distribution inégale de la richesse.

Collectivement, ces chapitres tentent de répondre à quelques-unes des questions suivantes : Quelles sont les hypothèses, selon la définition actuelle du développement, dont les pays en développement sont censés s'inspirer pour réformer leurs systèmes de politique sociale ? Quelles sont les répercussions des plans d'action internationaux sur les efforts nationaux visant à mettre en œuvre des mesures de réforme des politiques sociales dans un cadre correspondant aux valeurs et aux cultures locales ? Quels sont les obstacles auxquels font face les pays en développement qui veulent mettre en œuvre des approches réalisables et des structures institutionnelles pour refléter plus étroitement l'intégration des principes de l'égalité sociale, de l'équité et de la participation ? Comment ces pays réagissent-ils aux pressions qui s'exercent sur eux pour qu'ils fassent preuve de plus d'efficience et d'efficacité dans la formulation, la mise en place et la mise en œuvre de leurs programmes et de leurs politiques d'ordre social, tout en maintenant des niveaux acceptables de justice sociale ? Dans quelle mesure les initiatives locales visant à trouver des solutions novatrices pour répondre aux demandes changeantes de la société sont-elles prises en considération ? Quels genres d'options stratégiques s'offrent aux pays en développement qui veulent apporter des changements concrets dans leurs politiques sociales, compte tenu de leurs ressources limitées ? Quels sont les nouveaux risques auxquels ces pays devront faire face au cours des prochaines années si des solutions adéquates ne sont pas trouvées pour satisfaire aux exigences actuelles en matière de politique sociale ?

L'ouvrage se divise en deux parties. Dans la première, on définit et analyse, dans une perspective politico-économique, les facteurs qui exercent de l'influence sur les lignes maîtresses, les valeurs, l'orientation et la faisabilité des

options en matière de réforme des politiques sociales dont peuvent se prévaloir les pays en développement. On y examine le cadre général des hypothèses et des défis dont doivent tenir compte les pays en développement qui tentent de renforcer leurs filets de sécurité sociale en réformant les politiques sociales. Les auteurs de la première partie affirment que même si la mondialisation n'est pas un phénomène nouveau, elle a des répercussions profondes sur la qualité de la vie, la sécurité des peuples et leurs échelles de valeurs. La mondialisation se traduit par des changements locaux non seulement dans la qualité et la composition de la population active et des schémas de production, mais également dans les mesures de sécurité sociale et de protection et les échelles de valeurs qui dépendent d'une économie stable. Les soins de santé, la formation, l'éducation et des programmes sociaux de premier plan pour les pauvres sont influencés par un paradigme transnational du mieux-être de la société et de l'individu, paradigme qui est fondé sur une idéologie de marché. Cette partie du livre examine la nature de plus en plus transnationale des prémisses sur lesquelles reposent les politiques sociales dans le contexte des interdépendances du développement social à l'échelle planétaire et leurs répercussions sur la capacité des pays à dispenser des services sociaux qui répondent aux normes minimales du mieux-être.

Dans la deuxième partie, on examine les répercussions du modèle économique de la réforme des politiques publiques sur les politiques du secteur social dans certains pays. Compte tenu des changements que subissent l'économie mondiale et le commerce international, c'est la compétitivité de nombreux pays qui détermine les genres de systèmes de sécurité sociale et de protection sociale qu'ils mettront en place. Elle détermine aussi les genres de services sociaux que les pays peuvent offrir. On examine également comment les pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine réforment leurs systèmes et leurs mécanismes de prestation dans le domaine social. Voici quelques questions abordées dans cette seconde partie : comment de tels changements influencent-ils les mesures que les pays de ces régions prennent pour préparer les nouvelles générations à s'intégrer à un marché du travail en évolution ? Quels efforts ces pays font-ils pour faire participer les segments les plus touchés par ces changements (les jeunes et les femmes) à la conception des politiques et des programmes à court et à moyen termes afin de renforcer leur compétitivité économique et technologique ? Quels genres de mécanismes appropriés en matière de sécurité sociale sont mis en place pour compenser les changements rapides que subissent les structures du marché du travail, les mouvements de l'emploi et les filets de sécurité sociale, en vue de la préservation de normes d'équité sociale acceptables ? On aborde ici ces questions dans la perspective de certaines réformes des politiques sociales, en montrant les interrelations entre les demandes internes de plus en plus nombreuses en faveur de politiques sociales plus efficaces, les contraintes auxquelles doivent

faire face les gouvernements dans les stratégies qu'ils mettent en place pour répondre à ces demandes et le rôle des facteurs mondiaux lorsqu'il s'agit de faciliter ou d'entraver la capacité de ces pays d'améliorer leur état de développement social et humain.

En conclusion, on se penche sur la dynamique de la réforme qui influe sur les décisions stratégiques nationales, puis on passe en revue la croyance fondamentale voulant que des mesures comme la privatisation, la décentralisation, la libre détermination des salaires selon le jeu du marché et les rajustements budgétaires faciliteront une transition rapide des systèmes coûteux de bien-être social à des systèmes plus efficaces et plus justes de protection sociale. On touche aussi à des questions pour lesquelles il n'existe que des éléments de réponse, notamment les répercussions, sur le plan de l'équité à plus long terme, de mesures de ce genre sur le tissu social des nations, sur leurs cultures fondamentales et leurs échelles de valeurs, et sur leurs institutions sociales de base. Ce faisant, nous faisons ressortir l'importance de cerner des points d'entrée de la recherche qui contribueront à répondre à la question centrale, c'est-à-dire quelles mesures de réforme des politiques sociales s'imposent pour quel genre de société ?

Partie I

Les nouveaux défis

Chapitre 1

Les politiques sociales et l'ordre social dans les sociétés transnationales

Andrés Pérez Baltodano

La théorie sociale représente « le fondement sur lequel reposera une pratique sociale inaltérée, réformée ou purifiée » (Taylor, 1983, p. 16) [traduction]. Ce genre de fondement façonnera la pratique sociale et, par l'entremise de celle-ci, les institutions mêmes qu'il tente d'élucider. Comme Charles Taylor (1983, p. 78) le fait remarquer, « si la théorie concerne la pratique, alors ce qui la justifie, c'est qu'elle éclaire la pratique. Et ce faisant, la pratique s'en trouve plus efficace » [traduction].

Les concepts sont les composantes de base des théories sociales et de leurs explications. Les concepts sont des « conteneurs de données » (Sartori, 1977, p. 24–49). Ils découpent et interprètent différents aspects et différentes dimensions d'une réalité sociale (Sartori, 1984). Lorsque la réalité sociale change, les concepts doivent s'adapter à la nouvelle nature et à la nouvelle structure de la vie sociale et des phénomènes sociaux. Les sciences sociales modernes affichent une tendance à utiliser les concepts de façon ahistorique, et donc à s'en servir fréquemment comme s'il s'agissait de simples étiquettes. Le concept de l'État en est un exemple. Il représente en effet l'expérience historique spécifique de l'organisation de la vie territoriale, sociale, politique, culturelle et économique du monde occidental au cours des 400 dernières années. Mais le terme n'en est pas moins utilisé très couramment pour décrire les structures nationales du pouvoir partout dans le monde — en Asie, en Afrique et en Amérique latine — sans égard pour les fondements historiques différents, voire uniques en leur genre, sur lesquels ces structures peuvent reposer.

L'utilisation ahistorique des concepts a diverses répercussions. Elle influence la capacité des spécialistes des sciences sociales comme des

décideurs de définir la nature des problèmes sur lesquels ils se penchent et, partant, les options qui s'offrent à eux lorsqu'il s'agit d'y trouver des solutions. C'est particulièrement vrai en période de transformation sociale radicale comme celle que connaît le monde aujourd'hui ; cette transformation se traduit par de nouvelles circonstances historiques qui ne figurent pas dans le vocabulaire conceptuel utilisé couramment. L'un des résultats en est que de nombreux concepts utilisés couramment dans le domaine des sciences sociales ne permettent ni d'appréhender ni de définir pleinement la nature des défis d'aujourd'hui et des choix qui doivent être faits pour les relever.

Nous faisons valoir dans ce chapitre que le concept de la politique sociale est intimement corrélé à l'évolution historique spécifique des sociétés occidentales modernes. Plus précisément, il est corrélé à l'évolution des stratégies sociales mises en œuvre par l'État moderne pour assurer l'ordre social. Cependant, sous la poussée des forces de la mondialisation, la notion conventionnelle de la politique sociale, c'est-à-dire une pratique traditionnellement ancrée dans la formation et l'évolution des États souverains, n'est plus adéquate. Aujourd'hui, les causes et les conséquences des enjeux et des problèmes sociaux auxquels s'intéresse la notion de politique sociale transcendent les frontières physiques, juridiques et politiques des États nationaux. Il faut reconceptualiser cette nouvelle situation historique pour concevoir des moyens nouveaux et plus efficaces de s'attaquer aux défis de l'avenir et pour trouver les nouvelles formes d'intervention sociale qui s'imposent.

Les lacunes de la notion classique de la politique sociale en période d'influence transnationale sont plus graves dans les sociétés qui ont utilisé de longue date cette notion pour expliquer des réalités sociales qui diffèrent sensiblement de celles des sociétés occidentales développées. En Amérique latine, par exemple, l'État n'a jamais atteint les niveaux de souveraineté et de capacité de réglementation des États européens. De plus, compte tenu de son évolution historique, l'Amérique latine n'a pas donné naissance aux sociétés civiles, qui auraient pu exercer une influence sur les rôles et les fonctions de l'État. Comme nous le verrons dans le présent chapitre, compte tenu de la spécificité historique des sociétés de l'Amérique latine, la capacité du concept de la politique sociale d'appréhender certaines des dimensions fondamentales des relations entre l'État et la société est sérieusement limitée dans cette région du monde. Dans de telles circonstances, la mondialisation a souvent pour effet d'élargir l'écart entre le concept classique de la politique sociale et une réalité sociale donnée, plutôt que de le rétrécir.

On examinera dans ce chapitre le phénomène de la mondialisation en tant que processus historique qui a pour effet de réduire la capacité des sociétés modernes de faire face aux impondérables (Luhmann, 1982), de même que la capacité de l'État d'inculquer à ses citoyens un sentiment de « sécurité ontologique » ; en d'autres mots, la mondialisation réduit leur confiance « dans

la continuité de leur propre identité et dans la constance des environnements d'action sociaux et matériels » (Giddens, 1994, p. 98). Les États comme ceux qui étaient dominés par les nazis ou par Pinochet au Chili offraient cette forme de sécurité à certains segments de leur population, tout en inspirant la plus grande terreur et la plus grande incertitude à d'autres segments. Les États dirigés par les élites du Guatemala ou du Pérou privent de vastes pans de leur population de certaines formes fondamentales de sécurité humaine. En théorie, un État moderne n'en est pas moins une structure politique conçue pour donner au peuple un sentiment de sécurité ontologique, et différentes manifestations historiques de l'État moderne concrétisent cet idéal à différents degrés. La capacité de l'État moderne de concrétiser cet idéal dépend beaucoup de sa capacité de compartimenter l'histoire et donc de contenir et de maîtriser, dans des limites territoriales définies juridiquement, les causes de l'évolution sociale, économique et politique d'une collectivité. C'est ainsi que les histoires nationales peuvent différer de l'histoire mondiale (Luhmann, 1982).

Comme Reinhard Kosseleck (1990, p. 314) l'a fait remarquer, « c'est la tension entre l'expérience et l'attente qui suscite de façon chaque fois différente des solutions nouvelles et qui engendre par là le temps historique ». L'État est donc un participant actif dans la gestion des tensions entre les expériences et les attentes de la société. L'une de ses fonctions les plus importantes est de synchroniser ces deux dimensions de l'histoire pour créer un sentiment d'ordre social et de continuité. Au cours des 400 dernières années, c'est en acquérant la capacité politique et administrative de s'acquitter de cette fonction que les États ont pu favoriser la création « d'aspirations et de mémoires collectives » reposant sur des paramètres territoriaux (Visscher, 1957, p. 206) [traduction]. Au XX^{e} siècle, l'émergence des politiques sociales comme mécanismes pour réduire les impondérables et assurer l'ordre social a joué un rôle primordial dans l'acquisition de ces capacités administratives et politiques. La mondialisation, cependant, a réduit la capacité de l'État de synchroniser les expériences et les attentes de la société, créant ainsi une situation plus propice à l'insécurité ontologique — une situation dans laquelle « les circonstances ordinaires [...] de la vie quotidienne constituent une menace continuelle » (Laing, 1979, p. 54).

Les conséquences politiques et sociales de l'insécurité ontologique peuvent être désastreuses, particulièrement dans les pays qui n'ont jamais acquis la capacité de véritablement compartimenter leurs histoires nationales et donc de créer des aspirations et des mémoires collectives nationales qui leur sont propres. Dans certaines régions du monde, cela ne se traduit par rien de moins que ce que Robert Kaplan a appelé (1994, p. 73) la reprimivitisation de l'homme.

Compte tenu de ces enjeux, on analysera dans le présent chapitre la relation entre l'espace territorial, le temps historique et la sécurité ontologique, tout

en examinant l'émergence et l'évolution de l'État souverain en tant qu'expression moderne de cette relation. La mondialisation vient miner cette relation et la capacité de l'État moderne d'assurer la sécurité ontologique. Par conséquent, notre chapitre explorera les possibilités d'élaborer des politiques sociales transnationales qui recréent la relation entre l'espace territorial, le temps historique et la sécurité ontologique.

Le territoire, l'histoire et la sécurité ontologique

L'une des constantes de l'évolution de l'histoire est la tendance qu'affichent les êtres humains à trouver leur identité et leur sécurité dans les organisations territoriales de la vie sociale. Dans les « cultures primitives », la relation entre le territoire, l'identité historique et la sécurité trouvait son expression dans la vénération du peuple envers la terre. Dans les sociétés politiques modernes, elle s'exprime notamment dans les aspirations territoriales des mouvements nationalistes.

On trouve des réponses à la question fondamentale concernant les racines de la dimension territoriale de l'organisation sociale dans au moins trois systèmes théoriques. Selon une explication biologique de la dimension territoriale des phénomènes sociaux, « l'impératif territorial » est le produit d'un instinct animal de contrôle sur la propriété et le pouvoir (Ardrey, 1967). Dans la même tradition, Randolph Bourne (1946, p. 100) fait valoir que « l'État est l'organisation du troupeau pour l'amener à agir de façon offensive ou défensive par rapport à un autre troupeau organisé selon des règles semblables » [traduction]. Dans la perspective de la théorie politique, Robert Sack (1986, p. 19) affirme que la territorialité représente « la tentative d'un individu ou d'un groupe d'exercer une influence ou une domination sur un peuple, des phénomènes et des relations, en délimitant et en contrôlant un territoire géographique » [traduction]. La position de Sack s'écarte considérablement de l'explication biologique. Pour cet auteur (1986, p. 2), la territorialité n'est pas « motivée biologiquement, mais plutôt [...] ancrée socialement et géographiquement » [traduction]. Selon cette perspective, la territorialité suppose le recours à la politique pour organiser le contrôle du peuple sur le peuple et transcende l'instinct de survie fondamental des individus. Les marxistes ont également examiné la dimension sociale des organisations sociales. Henri Lefebvre, par exemple, estime que les États sont des espaces créés par la violence. Cette violence (Lefebvre, 1991, p. 323)

> ne peut s'isoler. Elle ne se sépare ni de l'accumulation du capital ni du principe rationnel et politique d'*unification*, subordonnant et totalisant les aspects de la pratique sociale, la législation, la culture, la connaissance et l'éducation dans un espace déterminé, celui de l'hégémonie de la classe dominante sur son peuple et sa nationalité qu'elle s'approprie.

L'un des éléments à la fois fondamentaux et communs des explications biologique, politique et économique a trait à la relation qu'elles établissent entre le territoire, l'ordre social et la sécurité. Ce qui les distingue, c'est qu'elles mettent l'accent sur des facteurs différents pour déterminer cette relation. Selon l'explication biologique, la dimension territoriale de la vie sociale est le résultat de l'instinct humain ; pour Sack, la relation entre le territoire et l'ordre social est le résultat d'une impulsion politique tandis que, pour les chercheurs marxistes, cette relation s'explique par l'impératif économique du capitalisme.

L'évolution de la notion de territoire

Depuis le tout début de la vie humaine organisée, le territoire a servi de conteneur au « temps social », c'est-à-dire le passage du temps tel que le vivent collectivement les membres de la collectivité. Les territoires limitent naturellement les expériences humaines et, partant, les attentes. Mais ce faisant, ils limitent également l'incertitude et réduisent les impondérables. Ce principe vaut également pour les sociétés nomades dont les migrations se confinent généralement à des territoires relativement semblables.

La tendance des êtres humains à utiliser le territoire comme fondation de l'organisation sociale est peut-être ancrée dans la réflexion inductive. À un moment donné de leur évolution, les êtres humains ont constaté que le territoire limitait les expériences humaines. Une fois ce principe admis, il était facile de conclure qu'en se rendant maître du territoire, on maîtrisait également les événements qui s'y déroulaient et qu'en maîtrisant les événements, on pouvait réduire les impondérables et assurer la sécurité. Ainsi, l'idée du territoire en tant que conteneur du temps et de l'expérience était peut-être à l'origine un produit de la simple observation, que l'expérience a par la suite transformé en une réalité, aujourd'hui tenue pour acquise. L'hypothèse selon laquelle la réflexion inductive et le sens commun pourraient être à l'origine de la relation entre territoire, histoire et sécurité est renforcée par la théorie de la relation entre le temps et l'espace en physique. Selon Alfred North Whitehead (1994), le raisonnement inductif et le sens commun ont été les fondements de la définition qu'a donnée Newton de cette relation, d'autant plus que les instruments rudimentaires de l'analyse scientifique et de l'observation ne permettaient pas aux scientifiques d'aller bien au-delà de leurs propres sens.

La tendance à envisager les espaces territoriaux comme des conteneurs du temps historique était assez prononcée dans les sociétés agricoles, compte tenu de la « densification » ou du regroupement de petits villages en collectivité complète, qui est à l'origine de « la vie communautaire et donc de la nécessité des lois et de l'autorité pour les faire respecter » (Gottmann, 1973, p. 124) [traduction]. Ces collectivités ont acquis la capacité de gérer les conflits internes

et de surmonter les impondérables en établissant des règles et des règlements. Leur naissance représente l'apparition de ce que Sheldon Wolin a appelé les espaces politiques, c'est-à-dire des aires géographiques « au sein desquelles les projets, les ambitions et les gestes des individus et des groupes s'entrechoquaient incessamment — entrant en collision, se faisant obstacle les uns aux autres, se fondant les uns dans les autres, se séparant » (Wolin, 1960, p. 17) [traduction].

La souveraineté universelle fut un autre stade de l'évolution de la relation entre l'histoire, l'espace territorial et la sécurité (Gottmann, 1973, p. 124). Alexandre le Grand élargit la base territoriale des organisations sociales qui se limitaient autrefois aux cités-États. L'expérience impériale de l'époque hellénistique fut reprise plus tard par Rome, qui exerçait sa domination sur la Méditerranée et l'Europe occidentale par le moyen d'un régime de planification administrative, de droit et de relations économiques. Son effondrement laissait le champ libre à l'Église chrétienne et à la christianisation du monde romain. Par la suite, l'organisation sociale de l'Occident allait reposer à la fois sur une structure universelle de croyances religieuses et une structure fragmentée de pouvoir politique. Au Moyen-Âge, les Européens tiraient un sentiment précaire de sécurité des deux structures. Les relations féodales définissaient la vie de tous les jours, tandis que la religion donnait un sens à la vie et répondait à des questions plus vastes sur l'existence humaine.

Au sein des territoires locaux qui constituaient les fondements de la vie sociale médiévale, l'avenir ressemblait au passé dans un monde dont les époques chronologiques cycliques étaient régulées par les saisons. Comme le fait remarquer Manchester (1993, p. 22–23) :

> Dans toute la chrétienté, il n'existait ni montre, ni horloge, ni calendrier, abstraction faite du cycle pascal qui se trouvait dans l'église ou le monastère le plus proche. Les générations succédaient aux générations dans une masse confuse sans signification ni repères chronologiques [traduction].

Comme leurs mémoires collectives étaient brèves, les attentes des peuples au Moyen-Âge étaient limitées (Koselleck, 1990). S'accommoder de l'incertitude et assurer sa sécurité dans ce monde où les expériences et les attentes étaient limitées reposaient ultimement sur la foi religieuse et la résignation (Le Goff, 1964). Le passé lointain et l'avenir lointain existaient au-delà du contrôle de l'intervention humaine et « avaient tendance à se confondre dans la noirceur d'un temps mythique » (Luhmann, 1982, p. 271) [traduction]. La société médiévale, comme Poulantzas l'a fait remarquer (1978, p. 120), « ne fait pas l'histoire, ...[elle] baigne dans une historicité continue et homogène ».

Au milieu du XVI[e] siècle, l'Europe fit face à une crise grave qui était la résultante des profonds bouleversements sociaux, religieux, technologiques, politiques et économiques qui allaient finir par transformer la relation médiévale entre le territoire, l'histoire et la sécurité. Ces changements creusèrent un

écart entre l'expérience de la société médiévale et les possibilités historiques jusque-là inimaginables. Cette crise n'était pas seulement de nature institutionnelle ; elle était aussi psychosociologique. C'était une crise qui marquait à la fois l'ordre social et la sécurité humaine et qui appela un réexamen des bases les plus fondamentales de la vie sociale et spirituelle. Au niveau de la société, ce réexamen fut axé sur « le lieu du pouvoir » et sur diverses questions : « qu'est-ce que l'autorité authentique ? » et « d'où l'autorité vient-elle ? ». Au niveau de l'être humain, les questions étaient encore plus fondamentales : « y a-t-il des certitudes solides et stables ? » « qu'est-ce que l'ordre et quel est son degré de certitude ? » ; « qu'est-ce que la vérité et comment peut-on l'atteindre ? » ; enfin, « peut-on compter sur quoi que ce soit ? » (Rabb, 1975, p. 33) [traduction]. De telles questions présupposaient que le passé lointain et l'avenir lointain ne relevaient plus de Dieu ni de l'Église. Il en résulta un sentiment de libération par rapport « aux dogmes théologiques et aux superstitions animistes » des sociétés médiévales, mais en même temps, un sentiment d'aliénation par rapport à un monde qui n'offrait plus « de contexte rédempteur dans lequel on pouvait appréhender les enjeux plus vastes de l'existence humaine » (Tarnas, 1991, p. 326) [traduction]. Le seul moyen d'assurer la sécurité ontologique était dorénavant l'intervention humaine et, plus précisément, l'intervention politique. Par conséquent, la croyance selon laquelle « hors de l'Église, point de salut » allait être remplacée par « le principe définitoire de la politique moderne : hors de l'État, point de sécurité » (Dillon, 1995, p. 156) [traduction]. Dans ces nouvelles circonstances, les stratégies publiques allaient jouer un rôle crucial dans la création et la recréation de l'ordre social au sein des nouveaux espaces politiques de l'ère moderne.

L'État et la délimitation spatiale de l'histoire

L'histoire sert ici à donner une interprétation sociale du passé de la collectivité tout en servant de point de référence pour anticiper l'avenir. Dans cette perspective, l'histoire se compose d'expériences et d'attentes (Koselleck, 1990). Les attentes de plus en plus nombreuses qui entouraient l'ordre social et la sécurité ontologique eurent pour effet d'élargir la portée des politiques publiques et la capacité de réglementation de l'État entre le XVII[e] et le XX[e] siècle, jusqu'à ce que le concept des politiques sociales apparaisse pour expliciter le rôle joué par l'État dans le façonnement des conditions sociales dans lesquelles vivaient ses citoyens. Cette expansion peut être divisée en deux étapes : l'ère du Léviathan et de la monarchie absolue de Hobbes, et l'ère de la société civile (Barry *et al.*, 1996).

La première phase correspond approximativement à l'ère de l'absolutisme des XVII[e] et XVIII[e] siècles. Dans ce contexte, une « science policière »

vit le jour sur laquelle s'articulera la théorie fondamentale de l'ingénierie sociale. Le principal objectif de cette science était l'organisation de l'ordre social. Pour atteindre cet objectif, il s'agissait d'examiner un vaste éventail d'enjeux, notamment en matière de moralité et de mieux-être, par exemple en ce qui concerne l'alimentation et le logement. Il est important de préciser que l'ordre social que l'État tentait de définir pendant cette période reposait uniquement sur ce qu'il jugeait réalisable et souhaitable. Il n'était pas question de participation ni de consultation du peuple, que l'État ne jugeait pas nécessaires pour organiser la vie de ses citoyens (Fraile, 1994).

Les nouvelles conditions sociales de la première époque résultaient de la crise du milieu du XVI[e] siècle qui avait contribué à élargir la vie sociale au-delà des frontières des zones territoriales de l'Europe médiévale. La place de plus en plus importante que prenait le commerce, l'apparition de la classe bourgeoise et la mobilité de plus en plus marquée de la main-d'œuvre avaient affaibli les pouvoirs médiévaux qui dirigeaient les relations sociales à l'époque (Anderson, 1978).

Avec l'élargissement de la portée des territoires en tant que conteneurs du temps historique, la construction de l'ordre social appelait l'institutionnalisation des attentes (Luhmann, 1990). Cette dernière nécessitait à son tour la centralisation du pouvoir et la création d'un nouveau fondement de l'autorité. L'apparition et la consolidation de l'absolutisme monarchique, qui recréait les limites territoriales de la vie sociale en constituant une structure centralisée du pouvoir politique transcendant les microsociétés du Moyen-Âge, furent les réponses de l'histoire à ces exigences.

Le fondement de l'autorité de cette nouvelle structure du pouvoir résidait dans l'idée de la souveraineté, dont Hobbes a donné la meilleure définition en 1651. Son argument en faveur de la volonté collective pour établir la paix au pays et de la collaboration pour lutter contre les ennemis à l'étranger démontrait l'importance que continuait de revêtir le territoire comme fondement physique de l'ordre social et de la sécurité. La souveraineté appelait une redéfinition radicale de la relation médiévale entre le territoire, l'histoire et la sécurité ; les jalons furent ainsi posés qui allaient permettre à la société d'acquérir la capacité nécessaire pour générer « une histoire strictement politique de la chaîne des événements venus replacer la fusion archaïque du temps mythique et généalogique » (Luhmann, 1982, p. 333) [traduction]. Étant donné ce nouveau sens de l'histoire, la philosophie allait graduellement prendre le pas sur la théologie, et « le Dieu tout-puissant » allait devenir « le législateur omnipotent » (Schmitt, 1988, p. 46). De surcroît, devant l'émergence du grand Léviathan, la sécurité ontologique allait non seulement être assurée politiquement, mais également planifiée et dispensée par l'État dans le cadre d'un processus reposant sur la doctrine de la *raison d'État* ; en d'autres mots, la moralité publique allait être subordonnée au pouvoir de l'État, dont le premier

commandement politique allait être le calcul rationnel de toutes les conséquences possibles (Koselleck, 1979).

Otto Hintze (1975, p. 175) note que, à cette époque,

> l'idée de la condition générale de citoyen commença à se frayer un chemin dans la sphère politique, compte tenu de la nature absolutiste du régime et du caractère unitaire de l'État. À cette idée vint rapidement se greffer la notion des droits généraux de citoyenneté. La population s'habitua à des obligations précises imposées par l'État, à l'impôt et au service militaire, à des contacts quotidiens avec les fonctionnaires d'un État centralisé et, par conséquent, elle acquit un sentiment de cohésion politique, les rudiments d'un intérêt politique commun. L'idée d'un ordre politique unifié — dont l'absolutisme avait mis en place les paramètres externes — devint alors une préoccupation fondamentale de la population elle-même. Une conscience latente de la nation et de l'État apparut, qui n'attendait qu'une occasion spéciale pour surgir dans toute sa force [traduction].

Le principe du calcul rationnel dans les décisions et les gestes du monarque absolutiste nécessitait la mise en place de mécanismes administratifs qui allaient permettre de synchroniser les expériences et attentes sociales, tout en créant des collectivités nationales ayant une histoire commune.

Le rôle de l'État, qui consistait à synchroniser les expériences et les attentes sociales, fut transformé en profondeur avec l'idée du progrès qui fit son apparition au siècle des Lumières ; la pratique politique de cette époque contribua à mettre en place les conditions propices à la théorie démocratique et aux principes de la souveraineté du peuple et du gouvernement représentatif. Les progrès socioéconomiques creusèrent un écart entre l'expérience historique de la société et ses attentes. Il s'ensuivit « un avenir ouvert qui n'était plus défini par le passé » (Luhmann, 1982, p. 281) [traduction]. La préservation des relations sociales et des identités historiques se compliqua, car le passé ne pouvait plus servir de guide (Elias, 1992, p. 38). Cette transformation allait représenter un défi formidable pour la capacité de la société d'assurer la sécurité et de surmonter les impondérables. Cependant, les notions de souveraineté du peuple et de démocratie représentative témoignaient d'une nouvelle foi dans la capacité de l'être humain de contrôler sa destinée, en dépit des incertitudes de l'avenir. La démocratie plaçait la souveraineté non plus dans le roi et dans l'État, mais dans le peuple. Elle considérait l'État comme un mécanisme social qui agirait conformément aux volontés du peuple. De plus en plus, le besoin de l'État de maintenir l'ordre social et le besoin de la société d'atteindre la sécurité allaient s'exprimer sous la forme de politiques étatiques conçues pour créer des conditions sociales conformes à l'intention du peuple vivant dans les limites territoriales d'une nation.

La souveraineté populaire et les gouvernements représentatifs allaient ainsi permettre de surmonter l'obstacle que représentaient les besoins de sécurité de la société pour le progrès. Grâce à une combinaison de fiction et de

réalité politiques, l'État démocratique garantissait une réponse aux besoins et aux exigences du peuple. Cette garantie allait permettre de réduire les risques que devait affronter la société. Dans la pratique, l'État démocratique répondait aux besoins et aux exigences du peuple, mais il ne se contentait pas pour ce faire d'analyser les volontés du peuple. L'État, par l'intermédiaire de son appareil administratif, commença à organiser activement cette volonté en créant et en imposant des identités historiques assorties de notions distinctes de « l'intérêt public ». Comme R.M. MacIver l'a affirmé (1964, p. 126),

> en ayant ainsi des limites déterminées, l'administration et la législation établissent des liens entre ceux qu'elles assujettissent et les séparent de ceux qui sont assujettis à une autre administration et à une autre législation. L'évolution de l'ordre commun se fait séparément et, par conséquent, différemment au sein de chaque État, ce qui donne lieu à un sentiment de similitude à l'intérieur et de différence à l'extérieur [traduction].

Ainsi, pendant cette période, l'État a participé activement à la création de « collectivités imaginées » (Anderson, 1996) liées par des structures administratives. Ces structures permirent l'avènement des valeurs nationalistes (Nisbet, 1981) qui, à leur tour, contribuèrent à la synchronisation des expériences historiques et des attentes de la société.

La théorie de la souveraineté populaire et du gouvernement représentatif n'était donc pas simplement une expression de la foi séculaire. Elle était également le résultat d'un système administratif dans le cadre duquel la foi dans la capacité des êtres humains de maîtriser l'histoire allait pouvoir se concrétiser. C'est pourquoi le principe de la souveraineté, tel que Hobbes l'avait défini, fut élargi « pour parfaire l'État et concrétiser les possibilités que lui offrait l'accumulation du pouvoir » (Hume, 1981, p. 20) [traduction]. Il devint alors de plus en plus clair que l'institutionnalisation de relations sociales abstraites allait nécessiter l'utilisation d'un appareil administratif efficient. On en trouve la meilleure expression dans les préoccupations de Jeremy Bentham à l'égard « de l'idée de règles rationnelles comme normes suprêmes du comportement administratif » (Bahmueller, 1981, p. 186) [traduction]. L'objectif ultime de telles règles serait de contribuer « à la maximisation des valeurs de la sécurité, de la prévisibilité, de la stabilité et du confort physique telles que Bentham les conçoit » (Long, 1977, p. 118) [traduction].

Ainsi, en s'institutionnalisant, l'État moderne acquérait la capacité de réglementer les relations sociales. En exerçant ses activités à la fois au niveau national et au niveau international, l'appareil administratif de l'État facilitait la délimitation spatiale de l'histoire ; en d'autres mots, en acquérant la capacité administrative de réglementer les relations sociales dans un espace territorial, l'État rendait possible la réglementation des relations sociales dans le temps historique. En effet, la réglementation continue des relations sociales dans l'espace territorial a tendance à institutionnaliser les « attentes en matière de

comportements » (Luhmann, 1990). À l'échelle nationale, l'appareil administratif de l'État répond aux exigences nationales et limite l'éventail des comportements économiques, politiques et sociaux acceptables (et donc légaux). Au niveau international, il résiste aux pressions de l'extérieur — par la guerre, la diplomatie et le droit international — afin de protéger ses marchés internes et son autodétermination politique. En réglementant les conditions internes et en filtrant les pressions de l'extérieur, l'État permet la conformation des histoires nationales.

La deuxième étape de l'acquisition, par l'État, de la capacité de réglementer les relations sociales correspond à ce que Foucault a appelé la découverte de la société (Barry *et al.*, 1996, p. 9). Cette période correspond approximativement aux XIX^e^ et XX^e^ siècles. Sa principale caractéristique est l'apparition de la société civile, c'est-à-dire d'un réseau de relations sociales qui non seulement ont une indépendance considérable face à l'État, mais qui ont également la capacité d'influencer le pouvoir de l'État. Avec l'émergence d'une société reposant sur un réseau complexe de relations sociales et dotée de sa propre dynamique, la science policière comme moyen d'assurer l'ordre social devint obsolescente. Selon Rose (1996a, p. 43), « le gouvernement est dorénavant confronté à des réalités — le marché, la société civile, les citoyens — qui ont leur propre logique interne et leurs propres densités, leurs propres mécanismes intrinsèques d'autoréglementation » [traduction]. Pour créer et maintenir les conditions de l'ordre social, l'État allait devoir envisager la capacité croissante de la société de définir ses exigences et compter sur les institutions de la société pour répondre aux exigences de ses citoyens. Selon T.S. Marshall (1965), les droits de citoyenneté au Royaume-Uni sont issus des droits civils du XVIII^e^ siècle (liberté de la personne, liberté de parole, droit de propriété, etc.), qui devinrent des droits politiques au XIX^e^ siècle (participation politique et droit de voter) puis des droits sociaux au XX^e^ siècle (bien-être économique et sécurité). Les droits de citoyenneté ont évolué partout en Europe, et la politique sociale devint un mécanisme qui allait contribuer à créer et à préserver l'ordre social en contrebalançant les effets négatifs du marché sur la classe ouvrière, y compris le chômage et les conditions de travail dangereuses. Dans cette perspective, la mise sur pied des programmes d'assurance sociale devrait être considérée comme un outil conçu par l'État pour surmonter les impondérables et assurer un minimum de sécurité à son peuple. Selon Rose (1996a, p. 48–49), l'assurance sociale

> incarne la solidarité sociale en collectivisant la gestion des dangers individuels et collectifs que posent les risques économiques d'un système capricieux de salariat, et les risques physiques d'un organisme assujetti à la maladie et aux accidents, sous la gouverne d'un « État social » [traduction].

L'apparition d'un « État social » et des politiques sociales est le résultat de l'interaction des sociétés nationales, des économies nationales et des États

nationaux à l'intérieur des limites juridiques et territoriales des territoires nationaux souverains. L'évolution des droits de citoyenneté entre le XVIII[e] et le XX[e] siècle a permis aux sociétés d'influencer les fonctions et les priorités de l'État. À son tour, l'État a pu redistribuer les avantages générés par les systèmes économiques. Dans cette perspective, l'une des hypothèses de base de la théorie démocratique est que la participation de l'État à la formation des histoires nationales est un processus déterminé par le peuple. Pour David Held, la théorie démocratique suppose l'existence « d'une relation *symétrique* et *congruente* entre les décideurs politiques et les populations visées par les décisions politiques » [traduction]. Selon cet auteur (1991, p. 198), cette symétrie et cette congruence sont censées se manifester à deux niveaux :

> premièrement, entre les citoyens-électeurs et les décideurs à qui ils peuvent, en principe, demander des comptes ; et deuxièmement, entre les « extrants » (décisions, politiques, etc.) des décideurs et leur clientèle — soit, en fin de compte, « le peuple » dans un territoire délimité [traduction].

Les principes démocratiques de la souveraineté populaire et du gouvernement représentatif se concrétisent dans la relation entre les décideurs, de même que leurs décisions, et la population touchée par les décisions politiques (Held, 1991). En exerçant un contrôle sur l'appareil de l'État, les peuples des sociétés démocratiques contrôlent les processus par lesquels l'État synchronise leur expérience historique collective et leurs attentes face à l'avenir. Par l'intermédiaire de tels processus, l'État crée des identités collectives et des histoires nationales qui sont incarnées dans leurs valeurs, leurs structures et leurs processus organisationnels propres. Dès lors, la synchronisation des attentes et des expériences collectives est, dans une société démocratique, un processus réflexif, dans le cadre duquel les exigences de la société influencent les politiques publiques qui, à leur tour, s'intègrent à la structure sociale régissant les décisions politiques (Giddens, 1991).

En résumé, les politiques sociales sont l'aboutissement d'un ensemble de circonstances particulières dans l'histoire de l'État moderne. Elles sont la résultante de l'acquisition, par les sociétés civiles, de la capacité d'influencer les fonctions des États nationaux, qui, à leur tour, peuvent influencer le fonctionnement de l'économie et la distribution de la richesse et des chances au sein de la société. Trois conditions historiques ont précédé cette relation complexe entre la société, le marché et l'État : premièrement, la consolidation du principe de la souveraineté, qui a permis aux territoires nationaux de contenir les principaux déterminants de leur évolution politique au sein de limites juridiques, territoriales et politique ; deuxièmement, l'acquisition, par l'État, de la capacité de réglementer et d'influencer les relations sociales ; troisièmement, l'évolution des droits de citoyenneté.

C'est grâce à ces trois conditions historiques que les sociétés européennes ont pu créer des histoires nationales, avec des acteurs nationaux et des

institutions nationales. Un facteur essentiel de la formation de ces histoires nationales fut la génération de l'ordre social et de la sécurité par les politiques sociales nationales. Par conséquent, le concept de la politique sociale exprime une réalité nationale. Un État territorial national et une population nationale devraient être les principaux points de référence utilisés pour définir à la fois les problèmes qui entachent les politiques sociales et les moyens de les surmonter. De nouveaux problèmes historiques, notamment ceux qui sont produits par la mobilité des capitaux et la migration mondiale, ont pour effet de réduire sensiblement la capacité des politiques sociales de créer les conditions propices à l'ordre et à la sécurité.

Pour illustrer les processus de la formation de l'État et des politiques sociales et en faire une analyse comparative plus vaste, nous comparerons dans la section qui suit l'expérience de l'Amérique latine et celle de l'Europe.

L'expérience de l'Amérique latine

L'évolution historique des sociétés politiques de l'Amérique latine diffère sensiblement de celle de l'État européen sous au moins trois aspects importants et interreliés. Premièrement, le principe juridique de la souveraineté que le droit international reconnaît formellement aux États de l'Amérique latine n'a pas la signification historique, sociale et politique qu'il a eue pour les sociétés politiques européennes. Les États de l'Amérique latine n'ont jamais été en mesure de contenir ou de délimiter géographiquement leur histoire. Ils n'ont jamais acquis la capacité des États européens de contenir dans leur territoire les causes fondamentales de leur évolution politique, économique et sociale interne. En fait, leur évolution historique a reposé sur des facteurs culturels, politiques et économiques externes.

Deuxièmement, l'État latino-américain n'a jamais acquis la capacité de réglementation sociale de l'État européen. Il n'a jamais acquis la capacité de synchroniser la mémoire et les aspirations de la société en formulant et en mettant en œuvre des politiques étatiques. L'administration inefficiente de la justice, les lacunes de la prestation des services d'éducation et de santé, les organisations policières incompétentes et corrompues, voilà seulement quelques-unes des manifestations de la capacité très limitée des États de l'Amérique latine d'organiser les relations sociales au sein de leurs territoires.

Troisièmement, l'évolution sociale de l'Amérique latine n'a pas produit de sociétés capables d'influencer le rôle et la fonction de l'État. Elle n'a pas produit de structure des droits de la citoyenneté susceptible de créer les conditions nécessaires à la relation symétrique et congruente entre l'État et la société qui est essentielle dans les systèmes démocratiques. Même dans le cadre des expériences démocratiques qui ont lieu dans la région aujourd'hui, le principal

défi des forces prodémocratiques est de créer et de consolider des lieux publics indépendants pour l'articulation de stratégies sociales qui influenceront le rôle de l'État (O'Donnell, 1992).

En Amérique latine, la politique sociale est la résultante : 1) de relations clientélistes entre l'État et les segments de la population susceptibles d'être reconnus par un État qui dépend fortement de l'extérieur qui est extrêmement restrictif et dont les capacités de réglementation sociale sont limitées ; 2) d'influences et de pressions de l'extérieur, par exemple de la part des organismes internationaux, des agences de développement et des institutions financières internationales (IFI). Le clientélisme et les pressions de l'extérieur ont produit deux modèles de politique sociale en Amérique latine : les politiques sociales corporatistes de l'État et les politiques sociales offertes comme solution de rechange à la citoyenneté. Dans son analyse classique du corporatisme, Schmitter (1974, p. 102–103) a défini le corporatisme étatique comme un système dans le cadre duquel des corporations sont « créées et conservées à titre d'organe auxiliaire dépendant par l'État qui a fondé sa légitimité et son fonctionnement efficace sur d'autres bases » [traduction]. L'idée de la politique sociale comme solution de rechange à la citoyenneté vient de Marshall. Dans son analyse classique de l'évolution de la citoyenneté, cet auteur (1965, p. 88) fait valoir que la *Poor Law* de l'Angleterre « traitait les revendications des pauvres non pas comme si elles faisaient partie intégrante des droits des citoyens, mais comme si elles allaient pouvoir se substituer à ces droits » [traduction]. On peut conclure de son analyse qu'il est possible de traiter la politique sociale comme une forme d'intervention de l'État « coupée » de la citoyenneté.

Les politiques sociales corporatistes de l'État sont plus visibles dans les sociétés les plus avancées sur le plan social de la région, l'Argentine et le Brésil par exemple. Les politiques sociales offertes comme solution de rechange à la citoyenneté se retrouvent dans des pays comme le Guatemala, le Mexique, le Nicaragua et le Pérou. Les politiques sociales corporatistes sont les réponses de l'État aux intérêts corporatistes, plutôt qu'aux exigences générales de la société ou de certains de ses segments. Comme le note Malloy, les groupes de pression au sein de telles sociétés corporatistes « ne négocient pas de droits généraux pour les citoyens, ni même pour certaines classes de la société » ; ils négocient plutôt des « droits propres à des groupes en particulier » (Malloy, 1993, p. 235) [traduction] :

> Dans tous ces cas, la couverture permettait de dresser une espèce de carte des rapports de force dans chaque pays. Ce sont d'abord et avant tout des groupes comme les fonctionnaires et les militaires, qui dirigeaient certaines parties de l'appareil de l'État lui-même, qui ont eu droit à la meilleure couverture ; venaient ensuite des groupes qui se trouvaient dans des secteurs stratégiques de l'économie qui favorisaient les exportations, notamment les chemins de fer, les ports, les transports maritimes, etc. ; suivaient des groupes offrant des services urbains de premier plan comme les banques,

> l'électricité, le transport, etc. ; les derniers à avoir des droits, et des droits de qualité inférieure, étaient les travailleurs de la fabrication... les secteurs ruraux de même que le secteur urbain parallèle furent exclus.

Les politiques sociales offertes comme solution de rechange à la citoyenneté sont conçues pour profiter à certaines couches de la population qui souffrent de formes systématiques d'exclusion sociale, politique et économique. Les personnes qui se retrouvent dans cette catégorie n'ont de citoyen que le nom. Elles sont reconnues comme des bénéficiaires des politiques sociales par les mêmes États qui les privent de leurs droits et qui continuent de les exclure. Les groupes les plus visibles dans cette catégorie sont les populations autochtones de la région.

Il est essentiel de comprendre les différences dans la nature de l'État, des droits des citoyens et des politiques sociales en Europe et en Amérique latine pour comprendre les répercussions de la mondialisation sur la nature des relations entre l'État et la société dans ces deux régions du monde. On verra dans la section qui vient l'enjeu de la mondialisation et ses répercussions sur les politiques sociales.

La mondialisation et la nature changeante des politiques sociales

La mondialisation est « l'intensification des relations sociales planétaires, rapprochant à tel point des endroits éloignés que les événements locaux seront influencés par des faits survenant à des milliers de kilomètres de là, et vice-versa » (Giddens, 1994, p. 70). Même si on peut établir que la mondialisation remonte à l'émergence du Royaume-Uni en tant que leader mondial des finances et du commerce pendant la deuxième moitié du XIX^{e} siècle, ce n'est qu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale, au moment de la naissance du système monétaire international à la conférence de Bretton Woods de juillet 1944 (Mitchell, 1992), que la première manifestation institutionnelle et les mécanismes d'une économie mondialisée apparurent. L'accord de Bretton Woods présida à la création du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD).

Depuis la Seconde Guerre mondiale, la mondialisation a continué d'évoluer, se manifestant dans des domaines autres que l'économie. À l'heure actuelle, on peut distinguer plusieurs courants macroscopiques de ce phénomène, et notamment :

- l'internationalisation du commerce, des finances et des grandes entreprises ;
- l'internationalisation du système de sécurité du monde ;
- l'évolution rapide de la technologie ;

- la diffusion des problèmes écologiques ;
- l'apparition de nouveaux mouvements sociaux assortis d'une conscientisation à la fois locale et transnationale (Camilleri et Falk, 1992).

Devant ces manifestations de la mondialisation, l'État est moins en mesure de délimiter l'histoire dans l'espace. En effet, elles extraient les « relations sociales de leurs contextes locaux d'interaction » et les restructurent « dans des champs spatiotemporels indéfinis » (Giddens, 1994, p. 30).

L'internationalisation du commerce, des finances et des entreprises est à l'origine d'une disharmonie croissante entre, d'une part, l'autorité politique de l'État, de portée nationale, et, d'autre part, le marché, de portée transnationale. Ainsi, les multinationales exercent leurs activités dans une perspective commerciale, plutôt que géographique, de l'espace planétaire (Clarke, 1985 ; Heilbroner, 1993, 1995).

Cette disharmonie entre l'État et le marché se reflète dans la nature changeante des politiques sociales en Europe comme en Amérique du Nord. L'État providence de ces sociétés reposait sur des relations relativement harmonieuses entre la politique et l'économie au niveau national. C'est la capacité politique de l'État de redistribuer les avantages de la croissance économique qui a permis l'institution de droits sociaux et la mise sur pied de réseaux nationaux de services sociaux. Aujourd'hui cependant, les relations économiques et sociales « internes » sont de plus en plus influencées par les forces du marché mondial, plutôt que par les forces du marché intérieur (Reich, 1991 ; Heilbroner, 1993). Les gouvernements éprouvent donc de plus en plus de difficulté à « domestiquer » les forces économiques (Falk, 1993, p. 636) pour préserver les politiques sociales et, parallèlement, un sentiment de sécurité ontologique.

De plus, le caractère transnational des relations économiques et le « caractère de moins en moins pertinent de la nationalité du commerce » créent les conditions de ce que Christopher Lash (1994) a appelé « la révolte des élites ». Selon Lash, la mondialisation des relations économiques permet aux élites de cesser d'être loyales envers leurs propres sociétés nationales. Elles peuvent retirer leur soutien économique et politique et cesser de contribuer aux tentatives de leur pays de préserver l'identité et l'histoire de la nation.

Cependant, ce ne sont pas seulement les relations économiques qui contribuent à la mondialisation des relations sociales ; la technologie y joue également un rôle. Dans un article intitulé « Jihad vs. McWorld », Benjamin Barber (1992) a affirmé que

> l'organe d'information d'un commerce international devenu tentaculaire atteint et touche des nations distinctes et des cultures fermées et leur donne un visage commun à l'image d'Hollywood, de la Madison Avenue et de la Silicon Valley. ... Comment comparer le pouvoir du Pentagon à celui de Disneyland ? La sixième Flotte arrive-t-elle à la cheville de CNN ? [traduction]

Barber (1992, p. 58) ajoute que « McDonald à Moscou et Coke en Chine en feront plus pour créer une culture mondiale que la colonisation militaire » [traduction].

Alors que la technologie des communications a tendance à propager les valeurs du Nord vers le Sud, la migration mondiale diffuse les valeurs du Sud vers le Nord. Cette migration est motivée par la recherche de meilleures conditions de vie de la part des habitants des pays des régions défavorisées du Sud. Alors que la télévision propage les valeurs qui définissent les histoires et les identités nationales du Nord dans les salles de séjour du Sud, les migrants apportent avec eux les frustrations de leur propre histoire et leurs aspirations lorsqu'ils s'installent dans le Nord. Selon des estimations du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, chaque année « la réinstallation pour raisons humanitaires est accordée à un nombre de personnes qui varie entre 150 000 et 300 000, et plus de 2 millions cherchent à obtenir l'asile dans un pays étranger ». Selon la même source (HCNUR, 1993, p. 24), « la cause directe d'un exode est souvent un danger imminent qui menace la vie, la liberté ou la sécurité ».

Étant donné le caractère transnational des forces économiques, de la technologie de l'information et de la migration, tous ces phénomènes réduisent la capacité de l'État de contenir les causes de son évolution sociale, politique et économique à l'intérieur de ses propres frontières. De surcroît, l'appareil administratif de l'État moderne se transforme rapidement en un « réseau de plus en plus étendu d'interconnexions et d'interdépendances subtiles et directes qui relient les administrateurs publics d'une région de la planète à l'autre » (Luke, 1992, p. 15) [traduction]. Il s'ensuit de graves répercussions pour la gestion des politiques sociales. La transnationalisation et l'internationalisation de l'appareil d'État créent de toute évidence des tensions et des contradictions entre le concept libéral de l'État moderne, qui met l'accent sur la réceptivité et la reddition des comptes à l'échelle interne, particulièrement dans les domaines de la prestation des services sociaux, et les impératifs économiques du marché mondial. Il en résulte une crise d'autorité découlant de l'incapacité croissante de l'État de répondre aux besoins sociaux et aux exigences internes (Rosenau, 1992).

À de nombreux égards, l'ampleur et les répercussions de cette crise sont semblables à celles de la crise à laquelle ont fait face les institutions médiévales lorsque les principaux enjeux sociaux avaient trait à la redéfinition du pouvoir et à la détermination de ses sources légitimes. Comme on l'a déjà vu, la démocratie suppose une relation congruente entre les décideurs et les bénéficiaires des politiques. Les citoyens sont censés conserver un degré considérable de contrôle sur les fonctions administratives de l'État. C'est en exerçant ce contrôle que les peuples participent activement à la délimitation spatiale du temps historique. Ainsi, l'incertitude qui entoure l'avenir est réduite et la sécurité

s'accroît. Cependant, l'élargissement du rôle de l'État moderne dans la création des conditions sociales (Luhmann, 1993, p. 67) s'est accompagné d'une diminution de la capacité politique du peuple d'influencer les processus décisionnels publics. C'est de plus en plus évident dans les politiques du secteur social, notamment les politiques de l'emploi et de l'éducation. Par conséquent, un individu touché par des décisions stratégiques « est menacé par des décisions qu'il n'a pas prises et qu'il ne peut pas influencer » (Luhmann, 1993, p. 107) [traduction]. La mondialisation a tendance à engendrer une rupture dans la relation congruente entre les décideurs et le peuple qui élimine la raison d'être de la participation politique telle qu'on la conçoit traditionnellement. Remporter une élection nationale aujourd'hui, par exemple, ce n'est pas acquérir la capacité de gouverner de façon à répondre à des besoins sociaux et à des priorités sociales, mais plutôt accepter le rôle d'intermédiaire entre des forces mondiales de plus en plus puissantes et des pressions internes dynamiques mais de moins en moins efficaces (Ventriss, 1989 ; Simeon, 1991).

Cependant, la mondialisation ne crée pas de conditions sociales homogènes partout dans le monde, bien au contraire. La mondialisation est une force avec laquelle il faut compter, mais une force qui met à l'épreuve la diversité et l'hétérogénéité résilientes de la condition humaine (Migdal, 1988). Par conséquent, les répercussions de la mondialisation sur la capacité des États de délimiter leur histoire dans l'espace et de créer des conditions propices à la sécurité varieront selon la capacité de l'État de filtrer les pressions de l'extérieur et de répondre aux besoins et aux demandes de l'intérieur. Les notions traditionnelles des sociétés développées et des sociétés en développement demeurent utiles pour nous aider à comprendre ce phénomène, parce qu'elles ne représentent pas seulement des catégories permettant de distinguer différents degrés d'avancement économique, mais surtout parce qu'elles représentent divers degrés de la capacité institutionnelle de concilier l'expérience sociale du peuple et ses attentes. Plus précisément, ces catégories représentent les divers degrés de la capacité d'un État de créer des conditions propices à l'ordre social et à la sécurité grâce aux politiques publiques (Johnson, 1977).

Le concept de la politique sociale utilisé de façon ahistorique pour représenter les actions de l'État, tant dans les sociétés développées que dans les sociétés en développement, sans égard pour les différences de leur histoire et de leurs conditions sociales, ne tient pas compte adéquatement de ces différences importantes. La spécificité des répercussions de la mondialisation sur les politiques sociales dans les deux genres de société n'opère pas si ces expériences historiques fondamentalement différentes sont englobées dans un concept de la politique sociale qui prétend à l'applicabilité et à l'intérêt universels.

L'évolution historique des sociétés politiques de l'Amérique latine affiche des faiblesses et des lacunes sur les plans de la souveraineté externe, de la

capacité de réglementation sociale et de la société civile. Par conséquent, la mondialisation peut avoir des effet sociaux dévastateurs dans des États comme ceux de l'Amérique latine qui n'ont pas la capacité d'organiser des interventions sociales pour répondre aux besoins et aux demandes de leur population.

Les effets de la mondialisation en Amérique latine se sont manifestés de façon de plus en plus évidente pendant la crise de la stabilisation et de l'ajustement des années 80 ; ils ressortaient particulièrement des conditions et des restrictions imposées par les organismes multilatéraux de crédit aux gouvernements de la région. Selon Rosenthal (1990, p. 63), cette crise a été provoquée par

> des niveaux élevés d'endettement conjugués à une augmentation importante des taux d'intérêt réels, à la détérioration des termes de l'échange, à une diminution abrupte de nouvelles sources de financement externe, et à l'accentuation des incertitudes et de l'instabilité des règles qui gouvernaient le commerce mondial et les flux financiers [traduction].

Ces conditions défavorables ont été aggravées par une réduction du dynamisme des deux principaux moteurs de croissance des économies de l'Amérique latine dans la période de l'après-guerre : l'exportation des produits primaires et une industrialisation reposant sur l'expansion de la demande interne. La valeur totale des exportations de 11 des 19 pays les plus économiquement importants de la région est demeurée stationnaire ou a diminué pendant les années 80, ce qui témoigne de l'obsolescence croissante de ces moteurs économiques traditionnels. De plus, la part de l'Amérique latine au regard des exportations à l'échelle mondiale a chuté, passant de 7,7 p. 100 en 1960 à 3,9 p. 100 en 1988 (CEPALC, 1990). Ces changements ne sont pas un phénomène cyclique, mais le résultat d'une transformation profonde de la structure de la demande internationale, et notamment de changements dans les préférences des consommateurs et de changements technologiques. En d'autres mots, ils sont « le fait d'un déphasage profond entre la structure de la demande, la production et la technologie de l'économie internationale et la composition des exportations de l'Amérique latine » (CEPALC, 1990, p. 16).

Pendant les années 80, les gouvernements de l'Amérique latine ont négocié avec le FMI et la Banque mondiale pour obtenir de nouveaux crédits afin de rétablir leur solde extérieur. Pour obtenir de nouveaux crédits, ils ont accepté d'apporter un certain nombre de réformes économiques, politiques et institutionnelles de nature néolibérale (Sunkel et Zuleta, 1990). La mise en œuvre de ces réformes a nécessité l'ouverture des économies nationales à la concurrence internationale, la réduction de la taille de l'État, la réduction des services gouvernementaux (p. ex. dans les secteurs de la santé et de l'éducation) et la privatisation. Malheureusement, les coûts sociaux de ces réformes ont été énormes.

Compte tenu de ses effets à moyen terme et à long terme sur les régimes de politique sociale et de sécurité sociale, la crise de la stabilisation et de l'ajustement qui a secoué les sociétés latino-américaines et l'introduction des politiques économiques néolibérales dans les années 80 et 90 ne devraient pas être considérées comme des phénomènes temporaires. Elles ont enclenché une transition historique vers un nouveau modèle de développement socioéconomique dans le cadre duquel c'est le marché qui détermine l'organisation des activités économiques et sociales. Le modèle de développement centré sur le marché a tendance à remplacer les différentes versions du modèle du développement keynésien qui a été à la mode en Amérique latine après les années 30. Le modèle keynésien conjugue un laisser-faire économique international à l'interventionnisme de l'État (Schamis, 1993). Selon le modèle keynésien, l'État avait notamment la responsabilité d'offrir aux travailleurs et aux secteurs marginaux de la société un réseau de services sociaux qui, du moins en théorie, garantissait leurs droits sociaux. En fait, l'idée de l'État providence en Amérique latine s'est exprimée de façon très diversifiée, depuis le régime de sécurité sociale universelle complexe que José Batlle y Ordõnez a mis sur pied en Uruguay entre 1903 et 1915 jusqu'aux systèmes très exclusifs de pays comme le Guatemala et le Pérou. Mais dans le vaste éventail des variantes nationales, le modèle keynésien n'en repose pas moins sur la notion voulant que l'intervention de l'État s'impose pour favoriser le développement économique, préserver les droits sociaux de la population et créer l'ordre social. L'adoption des programmes d'ajustement structurel et des programmes de stabilisation dans les années 80 signalait une redéfinition radicale du rôle de l'État et des relations entre l'État et la société, particulièrement en ce qui concerne la fourniture des services sociaux. Ce nouveau modèle s'inscrit dans un courant général de redéfinition des relations entre l'État et la société en fonction d'éléments d'ordre commercial. Il va sans dire que ses répercussions sociopolitiques sont profondes.

La Banque interaméricaine de développement (BID) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) ont constaté qu'il y avait plus de pauvreté dans la région au début des années 90 qu'au début des années 80, tant en chiffres absolus qu'en pourcentage de la population totale (BID et PNUD, 1993).

Le *Social Panorama of Latin America, 1995* signale des progrès modérés dans la lutte contre la pauvreté. Cependant, ces efforts n'ont pas été suffisants pour rétablir les conditions sociales qui existaient à la fin des années 70 (CEPALC, 1995). De surcroît, étant donné son rythme de croissance pour la décennie, l'économie ne pourra pas absorber une population active croissante. Selon la CEPALC (1995, p. 23),

> on avait pensé, à l'origine, qu'il s'agissait d'une situation temporaire qui était la conséquence des premières étapes du processus de réforme, mais le phénomène semble dorénavant permanent, même lorsque le processus en est à une étape avancée et que les taux de croissance sont élevés [traduction].

Finalement, la CEPALC (1995, p. 27) signale que

> pendant les années 90, les économies de la plupart des pays d'Amérique latine se sont caractérisées par une distribution inégale des coûts de l'ajustement et par une rigidité notable de la distribution du revenu pendant les périodes d'expansion [traduction].

Comme plus de 200 millions de personnes dans la région vivent sous le seuil de la pauvreté (CEPALC, 1997), on peut affirmer qu'en Amérique latine, les politiques sociales jouent un rôle considérable dans la politique (Faria et Guimaraes Castro, 1990). La participation du peuple à la promotion et à la consolidation des institutions sociales est orientée non seulement par les idéaux de la liberté politique et de la démocratie, mais également par des préoccupations concrètes en matière de survie et de sécurité.

La relation intime qui existe entre les politiques sociales et la politique en Amérique latine est influencée par les politiques économiques. Dans cette région, on retrouve dans les processus courants de développement économique et politique des tensions et des contradictions profondes entre l'établissement institutionnel de la démocratie en tant que système politique inclusif et les économies néolibérales exclusives (Calderón et Dos Santos, 1991). Ces tensions et contradictions ont amené certains observateurs de l'Amérique latine à affirmer que l'introduction de politiques économiques axées sur la libéralisation du marché a produit « des effets sociaux rétrogrades et de graves conflits politiques, qui ont eu des conséquences imprévisibles pour les démocraties récemment rétablies [dans la région] » (Sunkel et Zuleta, 1990, p. 35) [traduction]. Selon la BID et le PNUD (1993, p. 3–4),

> l'exclusion de vastes segments de la population des avantages tangibles et intangibles du progrès est incompatible avec la consolidation de systèmes démocratiques de plus en plus ouverts, pluralistes et stables. L'exclusion économique soutenue se traduit par une exclusion politique qui vient miner la gestion publique [traduction].

Plus récemment, le rapport final de la 24e Conférence de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, qui a eu lieu à Asuncion, au Paraguay, en juillet 1996, prévenait les gouvernements de l'Amérique latine et des Caraïbes des graves conséquences sociales de la faim et de la malnutrition dans la région. Selon ce rapport, 13 p. 100 de la population de l'Amérique latine et des Caraïbes souffre de la faim aujourd'hui. À l'occasion de cette conférence, des représentants d'organisations de travailleurs ont également prévenu les participants que l'intensification de la pauvreté dans la région risquerait de donner lieu à de vastes insurrections sociales (La Prensa, 1996).

L'incapacité des États d'Amérique latine de répondre aux besoins sociaux et aux exigences sociales de leurs populations n'a pas été compensée par le marché. Celui-ci pourrait aider les populations à se prendre en main par le travail autonome et le salariat. Cependant, compte tenu des conditions qui règnent, et qui régneront, dans de nombreux pays latino-américains, ces

possibilités ne se matérialiseront vraisemblablement pas. Selon des projections pour l'an 2000, il y aura un écart de plus en plus grand entre les taux de croissance de la population active et les taux de croissance de l'emploi. C'est là une caractéristique essentielle du phénomène de la « croissance sans emploi » qui se manifeste un peu partout dans le monde aujourd'hui (PNUD, 1993). De surcroît, le problème de la main-d'œuvre aujourd'hui ne se manifeste pas uniquement par un décalage quantitatif entre l'offre et la demande. La sécurité d'emploi se détériore également. Dans les sociétés industrielles comme dans les sociétés en développement, « les entreprises cherchent à réduire leur dépendance à l'égard d'une main-d'œuvre permanente et préfèrent engager un petit nombre de travailleurs hautement qualifiés entourés de travailleurs temporaires » (PNUD, 1993, p. 41). En 1993, les responsables du programme visant à promouvoir la réforme de l'éducation en Amérique latine et dans les Caraïbes ont signalé que même si, dans l'ensemble, la croissance économique en Amérique latine avait eu pour effet de produire plus d'emplois, parmi les nouveaux emplois créés depuis 1980, huit sur dix se concentrent dans le secteur parallèle, qui comprend les petites entreprises, les travailleurs autonomes et les services domestiques. Inutile de dire que la plupart de ces emplois étaient de très mauvaise qualité.

L'incapacité de l'État d'assurer la sécurité sociale de la population, aggravée par l'incapacité du marché de fournir emploi et sécurité d'emploi, crée les conditions propices à l'insécurité ontologique, situation dans le cadre de laquelle, il faut s'en souvenir, « les circonstances ordinaires [...] de la vie quotidienne constituent une menace continuelle » (Laing, 1979, p. 54).

La CEPALC est d'avis qu'il y a peut-être un rapport entre les conditions socioéconomiques et l'accroissement de la violence et de l'insécurité en Amérique latine. Selon les résultats d'une enquête auprès de la presse régionale menée entre janvier et août 1995, la CEPALC (1995, p. 123) signale que 85 p. 100 de la population uruguayenne croit que la violence a augmenté au cours des dix dernières années et fait peu confiance à la police. Au Honduras,

> les fonctions policières ont été transférées des autorités militaires aux autorités civiles, mais la police s'est révélée incapable, par manque de ressources, de mettre fin à la violence qui a occasionné 3 600 décès en 1994 et 835 de janvier à juin 1995, selon des statistiques policières [traduction].

Au Venezuela, le lynchage de criminels dans les quartiers populaires témoigne du degré d'insatisfaction du peuple face à la police et aux processus judiciaires. Au Guatemala,

> les programmes électoraux de plusieurs partis politiques reconnaissent l'importance de combattre le crime, de donner plus de pouvoirs à la police, d'accroître les salaires des policiers et de leur donner plus d'équipement, de mieux faire connaître les responsabilités des citoyens et de punir la corruption au sein des forces du droit et de l'ordre [traduction].

La prolifération de l'insécurité ontologique peut se traduire par la délégitimation de l'État et des institutions politiques, dont l'existence ne peut être justifiée à prime abord que par leur contribution aux conditions sociales en vertu desquelles « les circonstances ordinaires de la vie ne constituent pas une perpétuelle menace » (Laing, 1979, p. 54). Par conséquent, la délégitimation de l'État et des institutions politiques peut facilement se traduire par une dépolitisation du conflit social : la lutte pour le statut, le pouvoir et les ressources limitées a lieu en dehors des institutions et des processus politiques établis (Coser, 1982).

Les conséquences de la désinstitutionnalisation de la politique en Amérique latine peuvent être graves. L'élimination de l'État en tant qu'objet de conflit et de concurrence politiques risque de créer, dans de nombreux pays de la région, des conditions propices à une guerre généralisée. En effet, l'érosion du pouvoir de l'État n'élimine pas les tensions et les contradictions avec lesquelles sont aux prises les sociétés d'Amérique latine ; elle a plutôt pour effet d'éliminer la possibilité d'utiliser le pouvoir de l'État comme instrument efficace de promotion de la politique sociale.

Conclusion : Les uns contre les autres — la vie sociale dans le village planétaire

Dans un monde de sociétés transnationales, les causes — et, on peut le supposer, les solutions — des problèmes relatifs à l'ordre social et à la sécurité ne se confinent pas aux territoires nationaux ni aux structures et institutions sociales nationales (Faist, 1995 ; Huysmans, 1995 ; Rodriguez, 1995 ; Jordan, 1996). Il faut redéfinir ces problèmes pour tenir compte des répercussions de la mondialisation sur la capacité de l'État de recréer les histoires nationales dans les limites des territoires nationaux. C'est particulièrement vrai pour les sociétés comme celles d'Amérique latine qui n'ont jamais acquis la capacité de contenir les principaux déterminants de leur évolution historique dans leurs limites territoriales.

L'étude de la politique sociale ne peut plus avoir comme seuls référents les États-nations ; la politique sociale doit plutôt être étudiée dans une perspective nationale et transnationale. Abram de Swaan a rédigé un article spéculatif intéressant qui explorait la question des politiques sociales transnationales. Selon lui (1992, p. 33-34), les politiques sociales nationales n'existent pas à proprement parler aujourd'hui :

> Ce qui existe à l'heure actuelle, c'est l'aide au développement : les transferts des pays riches aux pays pauvres, qui ont généralement pour objet de promouvoir des activités productives plutôt que de soutenir les citoyens en cas de besoin. En fait, depuis de nombreuses années maintenant, les flux nets de capital se font dans le sens opposé.

> Les organisations humanitaires — non gouvernementales — exercent leurs activités afin d'aider les affamés, les malades et les sans- abri des nations pauvres, grâce à des fonds recueillis dans les pays riches, mais de tels transferts ne sous-entendent aucune obligation sociale ou revendication coercitive ; il s'agit de charité, à une échelle mondiale soit, mais d'une charité marginale et, dans le meilleur des cas, accessoire. Un régime de bien-être social transnational supposerait que certaines nations apportent une contribution aux versements consentis à des citoyens d'autres nations, de manière systématique et selon des ententes exécutoires [traduction].

Même s'il est vrai qu'un régime de bien-être social transnational comme celui que définit de Swaan (1992) n'existe pas et n'existera peut-être jamais, il est également vrai que la transformation des fondements spatiaux des systèmes internationaux des États modernes qui résultent de la mondialisation a obligé les organismes nationaux et internationaux à aller dans le sens des politiques sociales transnationales. Cette tendance se retrouve non seulement en Europe, mais également dans le cadre des relations entre les pays industriels et les pays en développement, dans lesquels la mondialisation des grands problèmes sociaux a estompé les lignes de démarcation qui, autrefois, séparaient clairement le champ théorique et le champ pratique de l'aide au développement, de l'aide humanitaire et de la politique sociale. Ce phénomène se manifeste le plus clairement dans l'émergence d'un plan d'action planétaire en matière de politique sociale et dans le débat plus récent sur les exigences institutionnelles nécessaires pour sa mise en œuvre.

Selon Fernando Filgueira (1995[1]), trois conditions doivent être remplies pour qu'un enjeu stratégique prenne des proportions mondiales. Premièrement, une analyse doit démontrer qu'il s'agit d'un problème social traitable qui a des ramifications transnationales. Deuxièmement, il doit s'agir d'un problème dont on perçoit que les causes, les conséquences et les solutions possibles transcendent les frontières des États nationaux. Troisièmement, il faut définir une capacité institutionnelle transnationale pour s'attaquer au problème. Compte tenu de ces critères, il ne fait aucun doute que certains enjeux sociaux de premier plan sont en train de se mondialiser. On en trouve des exemples dans l'analyse des causes de la pauvreté et dans la conception et la mise en œuvre de solutions possibles à ce problème par les IFI qui font partie de ce qu'il est convenu d'appeler le consensus de Washington. La mondialisation des politiques sociales s'exprime également, bien que surtout symboliquement, dans les accords généraux conclus par les participants aux tribunes internationales comme le Sommet mondial pour le développement social et la 4e Conférence mondiale sur les femmes.

---

[1] Filgueira, F. 1995, « Los inicios de una agenda global en políticas sociales: el caso de América Latina », communication rédigée dans le cadre du projet *Mondialisation et politique sociale en Amérique latine*, Centre de recherches pour le développement international, Ottawa (Ontario, Canada), juillet 1995.

On peut définir plusieurs facteurs qui pourront servir d'éléments de motivation dans l'émergence des politiques sociales transnationales. De Swaan (1992) en signale deux : des facteurs écologiques qui créent une interdépendance planétaire et donnent aux pays pauvres certains pouvoirs de négociation lorsqu'il s'agit d'améliorer la distribution de la richesse dans le monde ; la migration Sud-Nord à l'échelle mondiale qui peut motiver les pays industrialisés à promouvoir de meilleures conditions sociales dans les pays pauvres du monde. À ces deux facteurs, on peut ajouter les exigences sociales du marché mondial, c'est-à-dire l'ordre social et la stabilité à l'échelle mondiale qu'appellent l'interdépendance croissante des marchés nationaux, l'intensification des échanges commerciaux et la mobilité des capitaux.

Cependant, l'interdépendance créée par les problèmes écologiques, la migration à l'échelle mondiale et l'économie planétaire ne sont que des manifestations du problème (et du défi) fondamental posé par la mondialisation. La mondialisation représente avant tout un changement fondamental dans la relation entre les peuples, les territoires et la sécurité ontologique qui a évolué au cours des 400 dernières années. La mondialisation a pénétré les frontières des États souverains, établissant ainsi des liens entre les histoires nationales et l'histoire mondiale. Devant cette pénétration, les politiques nationales en tant qu'activités internes ne sont plus capables de déterminer l'avenir d'une société. Les conséquences de ce changement fondamental peuvent être profondes (Richmond, 1994 ; CGG, 1995 ; Wallerstein, 1995). Même les observateurs les plus optimistes du processus actuel d'interpénétration mondiale conviennent que la mondialisation créera probablement une importante insécurité dans le monde bien avant que les nations, les régions ou la planète ne réussissent à se doter de capacités institutionnelles qui leur permettront de surmonter les impondérables (Kennedy, 1993 ; Singer et Wildavsky, 1993 ; Thurow, 1997). C'est pourquoi, comme l'a affirmé Robert Heilbroner, en cette fin du XX^{e} siècle, l'humanité éprouve surtout un sentiment d'appréhension. Selon Heilbroner (1995, p. 89),

> Aujourd'hui se distingue d'Hier sous quatre aspects. Premièrement, l'Avenir a retrouvé une partie du caractère impénétrable qu'il possédait dans le Lointain Passé. Deuxièmement, le mariage de la science et de la technologie a eu des conséquences dangereuses et déshumanisantes que n'avaient fait qu'envisager intuitivement, sans en faire l'expérience, nos ancêtres d'Hier. Troisièmement, le nouvel ordre socioéconomique s'est révélé moins fiable que lorsqu'il est apparu à la fin du XVIII^{e} siècle et au début du XIX^{e} siècle. Et finalement, l'esprit politique de libération et d'autodétermination a graduellement perdu l'innocence qui en était la source d'inspiration [traduction].

Pour les sociétés riches du monde, le défi posé par la mondialisation a une dimension nationale, certes, mais également une dimension transnationale, car la façon dont elles répondront aux problèmes sociaux du Sud déterminera non seulement le sort des peuples des pays en développement, mais également

l'identité des pays industriels en tant que nation. Et comme l'a fait remarquer Charles Taylor (1994, p. 56), notre identité dépend de nos « relations dialogiques avec les autres ». La façon dont les sociétés traitent avec les « autres » définit également leur identité propre. Pour parler crûment, un pays ne peut, par exemple, fermer les portes de ses hôpitaux aux « immigrants illégaux » tout en continuant de célébrer ses traditions démocratiques et ses principes humanitaires.

Les espaces territoriaux et psychologiques confortables créés par l'État moderne sont en train de se disloquer. L'État souverain non historique est rapidement remplacé par des espaces multi-historiques ouverts. Pour gérer les nouvelles formes de conflit social et de troubles sociaux générées par cette nouvelle situation historique ahistorique, les sociétés de partout dans le monde doivent se doter de nouvelles capacités pour favoriser des conditions propices à la sécurité humaine. En notre époque d'interpénétration planétaire, les politiques sociales transnationales sont en train de devenir une nouvelle réalité sociale. Cependant, la forme qu'elles revêtent laisse penser qu'elles ne peuvent être utilisées que pour protéger les riches des effets de la pauvreté créée par les structures socioéconomiques nationales et transnationales. De surcroît, le système institutionnel transnational chargé de définir ces mesures stratégiques transnationales est à l'épreuve des pressions sociales et des exigences sociales.

Il ne faut cependant pas supposer que la politique est morte et que les pays doivent se soumettre aux diktats du marché mondial. Toute solution aux graves problèmes que présente la mondialisation nécessitera inévitablement la revitalisation de la politique, tant au niveau national qu'au niveau transnational (Heilbroner, 1993 ; CGG, 1995). Cette revitalisation ne devrait pas reposer sur une vue volontariste de l'histoire selon laquelle les gouvernements et les décideurs peuvent décider de participer ou non au processus de l'interpénétration mondiale qui caractérise les sociétés modernes aujourd'hui. Les perspectives volontaristes de la mondialisation réduisent le phénomène social à un problème de volonté humaine et de décisions politiques. Pour surmonter les lacunes de cette perspective, l'histoire devrait être considérée comme « le résultat permanent d'une tension entre les possibilités objectives et les choix humains » (Guerreiro-Ramos, 1970, p. 32) [traduction]. Selon cette perspective, le défi que doivent relever les spécialistes des sciences sociales et les décideurs est de trouver des moyens d'évaluer le cadre des limites et des possibilités au sein duquel se prennent des décisions stratégiques ayant des ramifications morales. Le défi consiste également à élargir la portée des possibilités de la politique et de la morale pour faire face aux conséquences négatives de la mondialisation et réaliser les possibilités du nouveau millénaire.

Chapitre 2

Les enjeux de la politique sociale à la fin du XX^{e} siècle

Luis Ratinoff

Beaucoup croient qu'il se produit actuellement une « révolution copernicienne » en matière de formulation des politiques sociales. La mondialisation a élargi les paramètres des politiques sociales, qui, autrefois assujetties à un cadre de référence national, relèvent maintenant d'un cadre de référence international ; de plus, elles étaient autrefois l'aboutissement de processus sectoriels, alors qu'elles découlent aujourd'hui de processus sociétaux. On se rend compte que les enjeux spécifiques des politiques sociales ont des répercussions sur l'ensemble de la société lorsqu'on voit que les interconnexions mondiales ont tendance à confiner les options en matière de politiques sociales à une gamme étroite de solutions nouvelles, mais limitées. Il devient de plus en plus évident que cet éventail d'options est influencé par l'action réciproque de deux ensembles de règles : celles qui régissent l'attribution des avantages généraux entre les groupes, les secteurs et les régions, et celles qui assurent une protection particulière et des incitatifs pour favoriser des buts particuliers ou pour compenser les conséquences négatives des processus d'affectation des ressources.

Ce chapitre fait valoir que le scénario mondial émergent limite les capacités locales de protéger et d'indemniser la population des iniquités sociales et de la discrimination. On verra dans les sections qui suivent que les nouveaux problèmes à régler en matière de politiques sociales ne tiennent pas tant à l'inefficacité des programmes qu'au gauchissement systémique des processus d'affectation des ressources. Si ces processus ont pour effet de maintenir ou de renforcer les conditions régressives existantes, l'amélioration de l'efficience des programmes sociaux ne suffira pas à renverser la vapeur. Les interventions compensatoires ne réussissent que si elles peuvent empêcher de nouvelles iniquités de se produire et à condition que les normes d'affectation ne soient pas gauchies par les iniquités et la ségrégation. Cependant, autant dans les pays

développés que dans les pays en développement, les élites politiques commencent à comprendre qu'elles ne peuvent élaborer de politiques sociales dans une tour d'ivoire. Même si leurs clientèles demeurent locales, les gestes qu'elles posent dans tel lieu et dans tel domaine de la politique publique ont des effets en amont et en aval et des maillages multiples et complexes au-delà des frontières nationales et des préoccupations sectorielles.

Les préoccupations mondiales et les restrictions locales

L'interconnectivité planétaire a donné lieu à une véritable mosaïque de nouvelles situations nationales dans le cadre desquelles chacun est exposé aux courants mondiaux. Cependant, cette vulnérabilité aux influences de l'extérieur n'est pas partout la même. Le degré de consolidation des régimes actuels de politiques sociales semble être l'un des facteurs qui déterminent l'ampleur des répercussions des forces mondiales. Ainsi, par exemple, les clientèles locales qui ont pris de fermes engagements envers les politiques sociales et les objectifs sociaux dans les pays développés s'ingèrent souvent à la fois dans la gamme des ajustements qui s'opèrent et dans la fluidité globale du réseau mondial des influences. Ces clientèles locales exercent une action marginale de régulation sur les changements dans les systèmes existants et servent de fondement politique pour diverses préoccupations d'ordre éthique qui sont au cœur des transformations actuelles dans les politiques sociales. Ainsi, les traditions culturelles de même que les idéologies et les intérêts de l'élite deviennent souvent les principaux facteurs limitatifs, une fois l'isolement économique brisé.

Les processus de réforme à effet de mondialisation, particulièrement en matière de politiques sociales, peuvent facilement modifier les objectifs des politiques sociales et la composition des institutions ; cependant, la destruction du tissu de la société suppose des sacrifices humains et certains prix politiques à payer, ce qui empêche les élites locales de radicaliser ou d'accélérer les réformes visant à mondialiser les politiques économiques et sociales. Une opposition ouverte, des ententes négociées entre les groupes et les intérêts politiques nationaux et internationaux, et des manifestations de résistance passive et de frustration deviennent des obstacles formidables, mais parfois cachés, à la légitimité des intérêts des élites. Le cynisme et l'apathie généralisés, l'aliénation des jeunes, la corruption et une augmentation de la criminalité, tous ces éléments peuvent contribuer à créer un climat d'impuissance sociale eu égard au visage humain de la mondialisation. Des réactions autoritaires semblent accentuer ces tendances, et des concessions fragmentées sont souvent insuffisantes. Pour préserver leur légitimité, les élites locales doivent donc créer et renouveler un consensus social.

D'autres sources d'opposition réduisent l'autonomie des élites mondialisantes. Dans les pays très industrialisés, où les groupes d'intérêts comptent, il y a également des groupes civiques puissants capables de mobiliser l'opinion publique en faveur de préoccupations environnementales, de droits de la personne et d'enjeux sociaux. Dans de nombreux cas, l'activisme à l'échelle mondiale s'est accru, parallèlement à la consolidation des marchés internationaux. On ne sait pas encore s'il s'agit d'une tendance systémique ou d'une réaction momentanée face à quelques conséquences négatives extrêmes des processus de réforme à l'échelle planétaire. Cependant, la montée des organisations civiques semble être un phénomène significatif dans les scénarios de mondialisation, particulièrement lorsque des groupes d'intérêts désengagés cherchent des valeurs civiques à l'extérieur des partis politiques.

Les arguments utopiques et idéologiques

Les adeptes de la rhétorique actuelle de la mondialisation économique ont recours à deux genres d'argument, jouant à la fois sur l'utopie de la modernisation et sur l'idéologie du libre marché. Utopie et idéologie sont les justifications des objectifs sociaux dans les environnements non protégés. L'utopisme semble renforcer l'ampleur et la profondeur des préoccupations en matière d'équité, les assortissant d'un vaste éventail de politiques et de programmes publics complémentaires, tandis que l'idéologie du libre marché réduit les politiques sociales à un rôle marginal.

L'argument utopique montre comment, dans un environnement de continuité commerciale, les progrès auront des effets de modernisation qui se répercuteront sur les structures sociales et les systèmes politiques. Cet argument tient pour acquis qu'à long terme, les marchés libres déstabilisent les conditions économiquement oppressives. Tandis que les politiques protectionnistes semblent renforcer les distorsions qui perpétuent le statut privilégié des groupes d'intérêts à la recherche de rentes économiques, les économies ouvertes institutionnalisent, pense-t-on, des processus plus impersonnels et plus efficients pour l'attribution des ressources. Cependant, la réduction des possibilités de profit a diverses répercussions de nature non économique. Selon la théorie standard de la modernisation, la lutte pour le contrôle des biens et des rentes est en train d'être remplacée par le contrôle qui s'exerce sur les marchés par le biais de la concurrence. On pense que les problèmes de conflits entre les classes sociales qui trouvent un terrain fertile dans les clientèles protégées sont remplacés par les pacificateurs politiques plus réels et plus efficaces que sont les préoccupations d'efficience économique et une consommation accrue. Dès que le maintien d'une chasse gardée cesse d'être la condition générale qui permet de remporter l'adhésion des groupes d'intérêts, la concrétisation de l'efficience et de la croissance économiques est censée devenir le principe organisateur de l'intégration sociale.

L'utopie de la modernisation repose sur l'idée selon laquelle une compétitivité accrue réduit les risques d'une économie ouverte et accroît les possibilités de progrès matériels, peu importe les inégalités initiales. Le discours utopique met l'accent sur le rôle d'une évolution séquentielle nécessitant un apport croissant de capital humain adéquat et l'acquisition des capacités sociales et politiques nécessaires à une coordination décentralisée, reposant sur des liens de confiance et des processus décisionnels démocratiques. Dans ce cadre, on pense qu'un système économique ouvert devient pleinement viable lorsque le capital humain et social renforce les gains sur le plan de la prospérité et les attentes créées par l'augmentation de la consommation.

Selon ce modèle utopique, les interventions en matière de politiques sociales ne se justifient que dans des circonstances exceptionnelles. C'est particulièrement le cas lorsque les ressources humaines sont inadéquates pour soutenir la croissance économique ou lorsque l'ampleur des iniquités et de la discrimination interdit une bonne gestion publique. Ces deux exceptions semblent suffisamment vastes pour englober la plupart des programmes sociaux. Cependant, leur nature exceptionnelle ouvre également la voie à une perspective idéologique plus limitée de la responsabilité publique.

Même si, en général, les objectifs des politiques publiques reflètent l'approche utopique, la mise en œuvre des stratégies englobe en réalité un grand nombre des préoccupations idéologiques des adeptes de la domination du marché. Les dispositions universelles garantissant l'accès aux avantages, par exemple, sont remplacées par des interventions ciblées qui permettent de concentrer les ressources dans les secteurs où elles sont nécessaires, de façon à réduire le gaspillage des subventions non méritées. Par conséquent, l'ampleur des politiques sociales se définit en fonction d'une surconcentration ou d'une sous-concentration des ressources, et leur efficacité est mesurée avant tout en fonction des frais généraux.

Pour accepter cette combinaison d'utopisme et d'idéologie du libre marché, il faut beaucoup de tolérance face à l'ambiguïté. D'un côté, les objectifs sociaux sont reconnus comme des priorités, mais des priorités subordonnées à d'autres objectifs. D'un autre côté, le « réalisme » de la pratique consistant à accorder la prépondérance au moteur de la prospérité fait ressortir l'idéal d'une collectivité qui adhère aux valeurs utilitaires de l'efficience économique et de la concurrence. Ces préoccupations idéologiques appellent l'institutionnalisation d'une culture unidimensionnelle pleinement accordée aux rouages complexes du rendement et de l'optimisation du capital. Elles laissent penser qu'il y a lieu de mettre en œuvre une échelle de valeurs utilitaires et, ce faisant, de rejeter toute autre préoccupation d'ordre culturel. Mais la répugnance éthique que suscite la privation chez les êtres humains et la nécessité de créer et de préserver la solidarité témoignent d'autres dimensions de l'interaction sociale et suppose des coûts d'opportunité différents dans le processus de redéfinition du tissu d'une société. Même si le côté utopique du projet de

mondialisation contribue à promouvoir la notion selon laquelle les pouvoirs publics ont des responsabilités sociales, il ne permet pas de déterminer si ces priorités auront un rôle auxiliaire ou marginal.

La notion idéale des collectivités considérées comme des secteurs non réglementés ouverts à la concurrence exclut la logique de la solidarité et des politiques sociales universalistes, tout en influençant leurs stratégies de mise en œuvre. L'idée voulant qu'on puisse améliorer l'efficacité des programmes sociaux en les façonnant selon les règles du marché est un élément commun de nombreuses réformes des politiques sociales découlant du processus d'adaptation économique à la mondialisation. Cependant, de telles idées font souvent fi des circonstances, des facteurs et des défis particuliers dont doivent tenir compte les réformes des politiques publiques. Un thème revient souvent dans ces propositions de réforme : il s'agit de blâmer les politiques inadéquates du secteur public, des bureaucraties abusives, les syndicats du secteur public et la politisation. La conclusion sous-jacente, c'est que dans un environnement compétitif et prospère, on peut en faire plus avec moins grâce à des interventions techniques « efficientes » d'assainissement.

Le nouveau modèle de mise en œuvre des politiques sociales privilégie la centralité de l'optimisation des ressources plutôt que des objectifs définis politiquement. La stratégie même qui consiste à mettre l'accent sur la distribution des avantages contribue à réduire les pressions politiques exercées par des groupes influents qui n'ont pas besoin de subventions. Dans un tel contexte, les réformateurs offrent un train de « solutions » pour renforcer l'optimisation des ressources, notamment la décentralisation, la diversification des modes de prestation des services publics, la privatisation, la rationalisation et la sous-traitance.

Même si ces approches semblent conformes à l'idéologie du marché, le recours accru aux organisations civiques à des fins de diversification et de décentralisation suppose un éventail hétérodoxe d'agents qui privilégie la solidarité et qui ont parfois également des solutions politiques. Cela pose un autre défi qui appelle beaucoup de tolérance face aux ambiguïtés idéologiques, car l'efficacité du recours aux organisations civiques dépend des idéaux de la coopération entre les êtres humains et de la détermination à réaliser des objectifs sociaux plutôt que des objectifs de gestion des ressources. L'intégration des enjeux, de l'activisme et de la mobilisation sociale à un système de mise en œuvre des politiques sociales à la fois bureaucratique et axé sur le marché est une concession machiavélique au pragmatisme, en réalité incompatible avec l'idéal d'une collectivité d'individus fermement déterminés à optimiser le rendement du capital. Les tentatives visant à améliorer la répartition des ressources entre les secteurs sociaux en transformant les structures hiérarchiques en systèmes incitatifs, par exemple, ont donné des résultats mixtes. Il est probable que dans la foulée de ces réformes, les subventions soient devenues plus transparentes, et que l'accès des intérêts commerciaux aux avantages ait été

réduit. Dans ce contexte, les secteurs sociaux sont plus efficients lorsqu'il s'agit de réduire les frais généraux et de dispenser les subventions à ceux qui sont véritablement dans le besoin. Cependant, cela ne signifie pas que les programmes soient plus efficaces ; dans de nombreux endroits, on constate des signes d'une diminution de l'efficacité des programmes.

Au-delà des systèmes de prestation

Le rôle dynamique et croissant des groupes civiques activistes dans la formulation et la mise en œuvre des politiques sociales comble en partie le vide stratégique laissé par les stratégies d'optimisation des ressources qui mettent l'accent sur la rebureaucratisation technique des services sociaux. Même si l'objectif de l'efficience dans les systèmes de mise en œuvre est logique et qu'il soit enchâssé dans les enjeux sectoriels, la plupart des organisations civiques se retrouvent à la marge des secteurs ou bien au-delà. Elles s'occupent de problèmes dans ces territoires non cartographiés que les bureaucraties et les systèmes n'atteignent pas, par exemple la rupture des familles, les quartiers défavorisés, la violence et les enfants abandonnés et maltraités.

Ces problèmes transcendent les limites des politiques sociales classiques et font ressortir les carences des stratégies d'optimisation des ressources et l'importance croissante des défis hors-secteur dans le débat des politiques publiques. La pertinence de cette frontière est confirmée par le rôle dynamique des associations civiques, les expériences de mobilisation sociale et l'incapacité des approches sectorielles de définir les graves problèmes émergents et de s'y attaquer dans un monde encore plus interconnecté. De surcroît, il semble que les résultats sectoriels de la mise en œuvre des politiques soient de plus en plus souvent influencés par cette frontière des nouveaux problèmes sociaux. On commence lentement à en tirer des leçons.

Une bonne performance sectorielle a des effets progressifs marginaux à long terme. Ce n'est cependant le cas que si l'intégration à court terme n'est pas trop écrasante et peut être gérée. Mais un mauvais rendement et les iniquités ont tendance à préserver ou même à renforcer les conditions régressives. Ainsi, par exemple, la mauvaise qualité de la santé ou de l'éducation renforce la ségrégation et la pauvreté, plutôt que de donner aux individus les moyens de s'en sortir. Cela soulève un grave problème : on ne peut plus négliger l'environnement social dans lequel se déroulent les interventions sectorielles ; autrement, les coûts sectoriels augmenteront, parallèlement à la diminution de l'efficacité des politiques sociales.

On peut faire valoir que les élites qui mettent l'accent sur les avantages de la mondialisation ont raison de dire que des conditions économiques générales favorables peuvent éliminer la nécessité d'une ingénierie sociale coûteuse et fragmentaire et de mettre l'accent globalement sur une économie dynamique. Mais elles se trompent lorsqu'elles tiennent pour acquis qu'une parcimonie

économique unilatérale est suffisante. Un environnement favorable à des changements dans les politiques sociales ne dépend pas uniquement de bonnes perspectives économiques. Un grand nombre des conditions propices à ce genre d'environnement ont trait à la structure des interactions humaines, faisant appel à des facteurs économiques, sociaux, politiques, culturels et éthiques.

Les organisations civiques tentent souvent de s'attaquer à ces questions. Leurs contributions au plan d'action des politiques sociales reposent sur des enjeux particuliers (p. ex. les droits de la personne, les rôles des femmes, le chômage, la participation civique, la violence et la sécurité personnelle) et des problèmes d'envergure (p. ex. les enfants à risque, les jeunes, la violence familiale, les refuges, la formation, la discrimination ethnique, le vieillissement et les personnes handicapées). Cependant, en dépit de leur solide message éthique, elles ont tendance à éviter les propositions radicales. Elles ont tendance à mettre en lumière les préoccupations stratégiques importantes et exercent une influence significative sur l'opinion publique et les décisions politiques, mais ces efforts ne représentent que la partie visible de l'iceberg.

Le rôle de la société civile : l'entrepreneuriat social

Aujourd'hui, dans le contexte des changements à apporter aux politiques sociales, les organisations civiles reprennent la notion voulant que l'efficacité des politiques sociales soit un paramètre essentiel de l'évaluation de leur succès. Cela repousse les horizons bureaucratiques souvent limités du système sectoriel de mise en œuvre au-delà des grandes contraintes et des grands enjeux individuels. La pertinence de l'environnement social dans lequel sont mis en place les systèmes de prestation lorsqu'il s'agit d'expliquer les coûts et les résultats révèle les carences de la formule de l'affectation des ressources entre les secteurs comme principal outil pour améliorer l'efficacité du secteur social. Ainsi, par exemple, les coûts et les résultats des systèmes de santé sont influencés par divers facteurs de l'extérieur, notamment le mode de vie, la structure familiale, l'environnement physique et social, la culture de la santé et les normes de vie et de nutrition. Effectuer une sélection parmi diverses priorités en matière de prestation des services de santé afin de mieux répartir les ressources pourra améliorer la santé, mais seulement dans la mesure permise par de tels facteurs environnementaux. De la même façon, les établissements d'enseignement affichent un piètre rendement dans des conditions socio-économiques négatives. On devra peut-être adopter des programmes spéciaux pour y remédier, mais ils coûtent plus cher, et dans de nombreux cas, les attentes s'en trouvent réduites. La leçon à retenir, c'est que les écoles et les établissements de soins de santé ne sont pas conçus pour régler ces problèmes, même si ces derniers peuvent exercer une grande influence sur eux.

Un plan d'action moins idéologique en matière de politiques sociales semble apparaître lentement, mais il soulève lui aussi des défis complexes. Du point de vue de la mise en œuvre des politiques, la contribution des organisations civiques soulève de nouveaux problèmes. D'un côté, des systèmes très formalisés et réglementés conçus pour relever des défis non sectoriels ne semblent pas répondre à l'hétérogénéité actuelle des circonstances, des ressources et des possibilités. De l'autre côté, les nombreuses stratégies axées sur une seule question qui sont mises en œuvre pour réaliser des objectifs sociaux par le moyen d'interventions et d'agents décentralisés peuvent être plus faciles à mettre en œuvre, mais elles nécessitent des capacités et des initiatives locales nombreuses, soit les facteurs habilitants d'une société civique forte. Comme ces éléments ne se trouvent pas partout, l'efficacité de l'approche des organisations civiques soulève des questions de plus en plus fréquentes. De plus, on comprend mieux que les interventions décentralisées ont tendance à devenir palliatives et restreintes et que les réussites sur le plan local ont souvent des effets multiplicateurs limités.

Dans la pratique, l'approche des organisations civiques pourrait jouer un rôle à la fois palliatif et préventif. L'importance relative de la prévention dépend dans une vaste mesure du nombre, de l'intensité et de la durabilité des « perturbations » que les associations civiles suscitent dans les systèmes existants par le biais du processus consistant à influencer l'opinion publique et les décideurs. Des perturbations efficaces, par exemple, ont eu des conséquences profondes pour l'engagement éthique public à l'égard du mieux-être social et du développement social et humain. La plupart des associations civiques se laissent leurrer par les incitatifs idéologiques et un grand nombre deviennent éloquentes dans leurs critiques de l'ordre existant. Ces critiques sont dérangeantes, parce qu'elles font ressortir des préoccupations idéologiques consistant à établir des limites éthiques à des intérêts non réglementés, par exemple militer en faveur des droits fondamentaux, de la préservation de l'environnement, de l'équité, de l'impartialité politique et d'une distribution juste. Dans une arène publique où il y a de moins en moins de valeurs et d'objectifs à long terme, les associations civiques comblent un vide. Même si elles se montrent critiques, elles ne se font pas toutes entendre aussi fort. Elles ont toutes pour tâche de tenter d'attirer l'attention publique sur les enjeux particuliers qu'elles veulent promouvoir. Aujourd'hui, les perturbations qu'elles occasionnent sont aussi importantes que les autres avantages et les services qu'elles offrent. Mais malheureusement, cette contribution de nature idéologique s'accompagne parfois des effets paralysants des défis posés par la complexité croissante des politiques sociales.

Ce côté moins organisé des politiques sociales traite souvent de batteries stratégiques d'interactions humaines, et le succès d'un programme en particulier aura nécessairement des conséquences habilitantes qui auront pour effet d'améliorer la performance sectorielle et la participation au niveau local. Ces batteries stratégiques ont ces effets multiplicateurs parce qu'elles influencent les

résultats de tout un ensemble de secteurs et d'interactions. Des programmes de soutien efficaces pour les familles, les femmes, les adolescents, les enfants de même que pour la reconstruction des quartiers et des collectivités, par exemple, semblent avoir un effet positif global qui améliore la performance dans le secteur et modifient le comportement des individus. On sait que des agents décentralisés qui ne relèvent pas de la bureaucratie obtiennent des résultats impressionnants. La question ne tourne donc pas autour de leur efficacité, mais de la viabilité de leurs efforts. On en verra plusieurs exemples dans les études de cas de la deuxième partie de ce volume, qui illustrent à quel point une intervention décentralisée peut être efficace et économique ; mais elles font également ressortir les difficultés qui surgissent lorsqu'on cherche à obtenir les mêmes résultats ailleurs. Pour analyser et reproduire ces réussites, il faut des capacités d'un nouveau genre. Les sociétés apprennent lentement à former des gestionnaires sociaux qui travailleront dans des environnements bureaucratiques nécessitant beaucoup de coordination et de ressources, une grande mobilisation et une grande coopération communautaire. Cependant, nous sommes encore loin de savoir comment multiplier le nombre de ces « entrepreneurs sociaux », car ils représentent les agents décentralisés hors bureaucratie qui peuvent créer ou recréer des programmes sociaux particuliers, notamment au chapitre de la conception, de l'élaboration, de la mobilisation des ressources, de la mise en œuvre, de la gestion du personnel, du recrutement, de la motivation et de l'adaptation aux changements et à de nouvelles possibilités.

Selon les tendances actuelles en matière d'entrepreneuriat social, on peut penser que cette approche suppose une combinaison complexe de philanthropie et d'activisme, de même qu'une certaine relation entre les motivations individuelles et les incitatifs sociaux. À un niveau, l'engagement personnel fait ressortir l'importance globale de la motivation dans le recrutement des entrepreneurs sociaux. En dépit de l'importance que revêtent le pouvoir et les gains matériels dans la culture contemporaine, certaines institutions et certaines traditions continuent de promouvoir des valeurs altruistes et tentent de diffuser des thèmes culturels et politiques intégratifs dans le discours et l'action en matière de politiques sociales. Les incitatifs sociaux, à leur tour, renforcent l'idéal selon lequel il y a encore de la place, dans le vrai monde, pour des convictions non utilitaires et favorisent la transformation de préoccupations généreuses en gestes et en programmes concrets.

L'entrepreneuriat social est un enjeu essentiel de toute stratégie décentralisée de développement social qui fait appel à des organisations civiques privées. Il s'agit d'une question d'équilibre et de ressources, particulièrement lorsque les pouvoirs publics se retirent des programmes en tenant pour acquis que les autorités locales reprendront les responsabilités à leur charge par l'intermédiaire des associations et des initiatives de la société civique. Dans ce contexte, l'efficacité des organismes caritatifs comme instruments de réduction des iniquités sociales, par exemple, dépend d'un environnement économique

et social progressiste. Il arrive souvent cependant que ces instruments ne soient pas des solutions de rechange efficaces aux systèmes régressifs en place, sauf du point de vue de l'influence éthique qu'ils exercent par leur capacité de créer des perturbations.

Les entrepreneurs sociaux et les systèmes

L'existence d'associations civiques qui font office d'organismes de prestation des services sociaux au niveau local est souvent précaire. En effet, l'ampleur des activités de prestation des services et la continuité qu'ils nécessitent appellent un financement adéquat et régulier provenant du secteur privé ou du secteur public ; dans la pratique, les organismes subventionnaires ont tendance à définir des normes et à imposer des conditions non spécifiques. L'une des conséquences en est que les groupes civiques se retrouvent dans des relations asymétriques de dépendance financière.

Même si cette dépendance peut paraître intéressante de prime abord à de nombreuses organisations civiques, lorsque ce genre de financement leur permet de donner de l'expansion à leurs activités, il y a au moins trois conséquences négatives qui sont difficiles à éviter : des programmes étapistes autoréglementés limités commencent à être réglementés de l'extérieur par les organismes subventionnaires ; il y a moins de place pour l'initiative et l'innovation ; il devient indispensable d'exercer davantage de contrôle et de supervision. L'un des résultats en est que la relation entre ceux qui consentent les fonds et ceux qui assurent les services a tendance à être une relation de mise en œuvre par sous-traitance. Dans certains cas, les modalités de ce genre peuvent se révéler plus souples que les structures hiérarchiques et également plus économiques ; cependant, il est raisonnable de penser que l'intensification de la bureaucratisation dans les systèmes de prestation peut se traduire par des contraintes imposées par les donateurs et des coûts plus élevés. Malgré tout, la sous-traitance en faveur d'organisations civiques peut se révéler une solution de rechange rentable dans les secteurs et les situations qui vont au-delà des capacités des systèmes hiérarchiques de prestation des services sociaux[1].

Dans un monde caractérisé par des changements dans les politiques sociales, on a beaucoup parlé en faveur de la participation des groupes de la société civique à la mise en œuvre des politiques sociales. Cependant, nous n'avons pas suffisamment d'information pour savoir ce que l'on peut attendre

[1] On utilise une nouvelle terminologie depuis 10 ans pour faire la distinction entre les organisations non gouvernementales (ONG) véritables et les ONG qui relèvent de l'initiative ou du contrôle du gouvernement (ONGGO) ou d'un organisme donateur (ONGDO). L'expérience montre que le champ d'action des ONGGO et des ONGDO a tendance à chevaucher celui des ONG dans les mêmes régions et dans les mêmes secteurs et qu'elles sont moins adaptables et moins efficaces, et donc que leur rapport coût-efficacité est moindre. On y retrouve une certaine corruption, étant donné l'ampleur du financement extérieur qu'elles reçoivent, souvent d'une seule source, de même que des influences et des intérêts bureaucratiques qui conditionnent leurs activités et leur survie même.

de ces groupes. Des espoirs peu réalistes peuvent être la source de frustrations, et peu importe leur efficacité, leurs interventions sont conçues pour être limitées en nombre et en envergure.

Il sera sans aucun doute utile de mieux comprendre les limites à ces nouveaux instruments. Outre les difficultés de trouver les capacités nécessaires en matière d'entrepreneuriat social et les effets cachés de solutions de rechange comme la sous-traitance, leur capacité de donner des résultats à faible coût est limitée, compte tenu des limites de la conception des programmes. Dans la plupart des cas, on constate les effets multiplicateurs maximums lorsque de nouvelles possibilités émergent par suite de la mobilisation sociale opérée par les organisations civiques. Cependant, cela nécessite beaucoup de tolérance politique et de retenues de la part des donateurs. Il arrive souvent que les organisations civiques qui mobilisent la société dans tel ou tel dossier soient de mieux en mieux tolérées à titre de source de « turbulence » sociale. Cette tolérance, cependant, dépend de la subordination de leur rôle aux cadres institutionnels existants. Les associations civiques peuvent influencer l'opinion politique et ne s'en privent pas, mais elles ne sont pas des partis politiques. Ceux-ci définissent leurs positions dans des dossiers particuliers à partir de diverses perspectives idéologiques relativement compatibles. Les associations civiques, quant à elles, se concentrent sur des problèmes, et jusqu'à maintenant, elles n'ont pas tenté de fournir des solutions économiques et sociales générales. En fait, leur capacité même d'exercer une influence sur tous les partis politiques renforce leur pouvoir et leur résonance éthique. Il ne s'agit pas de groupes radicaux qui sont contre l'ordre établi. Les associations civiques critiquent effectivement la performance de l'ordre établi à l'égard de questions particulières, mais elles proposent de l'améliorer étape par étape, grâce à des programmes, à de nouvelles règles et à leur capacité de persuasion.

Les expressions véritables du gouvernement local et de l'autonomie politique en matière de prestation des services sociaux semblent pour le moins ambiguës. Du point de vue des groupes d'intérêts généraux qui veulent promouvoir la réforme des politiques, le concept de la société civile semble perdre ses connotations positives lorsqu'un vaste mouvement politique voit le jour pour présenter des revendications comme les objectifs de l'équité universelle au-delà des préoccupations locales et spécifiques ou lorsque les associations civiques rejettent leur statut subordonné. Ainsi, des politiques sociales conçues pour transférer les responsabilités à des agents privés et à des groupes défavorisés, si elles n'ouvrent pas en même temps des débouchés ou qu'elles ne renforcent pas les capacités et le partage des pouvoirs, devront faire face à des enjeux complexes. La notion de responsabilisation des individus a fait certains progrès, en théorie et même dans la pratique, mais jusqu'à maintenant, ces efforts semblent loin d'atteindre leurs objectifs. Personne ne sait quel degré de responsabilisation est suffisant ou comment régler le problème du manque de pouvoirs à l'origine. De surcroît, il n'y a pas de consensus clair sur l'ampleur

des pouvoirs à transférer. Parallèlement, si on restreint l'équité aux enjeux de la pauvreté, comme c'est souvent le cas lorsque les organisations sociales s'intéressent à la prestation des services, on s'expose à un contrecoup politique important. Même si l'idée d'un contrecoup politique révolutionnaire est difficile à appréhender, elle n'en risque pas moins d'avoir des conséquences graves.

Dans les sociétés plus protégées, la menace de soulèvements sociaux est le spectre qui appuie les mécanismes politiques en place ; cependant, dans l'environnement mondial moins protégé, dont le plan d'action en matière de modernisation est apolitique, mais néanmoins implicite, des déséquilibres sociaux peuvent entraîner des « implosions » qui viendront miner l'efficacité des institutions de tel ou tel pays. Un sentiment collectif de désintérêt politique, l'aliénation des jeunes, de profonds fossés culturels et l'augmentation de la violence et du crime, voilà certains symptômes de ce phénomène. Ils témoignent tous de l'émergence de tendances radicales, d'un individualisme anarchique et de l'affaiblissement des liens sociaux et des engagements éthiques.

Les frictions et les grappes sociales stratégiques

L'un des grands défis du scénario mondial actuel consiste à établir un ordre social dans le contexte d'une désintégration sociale croissante. Ce n'est plus uniquement une question politique — celle d'en arriver à une stabilité institutionnelle formelle. Dans la pratique, les environnements implosifs modernes influencent le tissu de l'interaction sociale entre les êtres humains. Dès que la politique de l'espoir, qui repose sur l'établissement d'un ordre social plus équitable, est remplacée par la politique de la prospérité, dont l'objet est d'atteindre un taux de croissance économique plus élevé, il ne reste guère de place pour l'expression publique des tensions et des aspirations sociales, ou encore pour l'articulation de ces frustrations dans le cadre d'un projet politique exhaustif. Selon l'expérience, même s'il est peu réaliste de s'attendre à de grands soulèvements sociaux, si personne ne propose de solutions de rechange politiques réalisables, on peut s'attendre à un certain nombre de défis particuliers qui auront tendance à excéder les capacités institutionnelles de préserver le droit et l'ordre.

Il s'agit là d'un horizon social implosif. En effet, la consommation de drogue a augmenté à peu près partout, tout comme les taux de criminalité dans les centres urbains. Le phénomène d'une jeunesse aliénée et d'une culture jeunesse antagoniste a fait des progrès significatifs au cours des 20 dernières années. De plus, l'insécurité personnelle et la corruption politique que perçoivent les citoyens semblent avoir contribué à une culture politique composée d'individus aliénés et sans engagement. On peut déduire de ces tendances qu'un ordre social concret ne va pas de soi. Dans ce contexte, l'échec de l'approche de l'optimisation des ressources, qu'elle soit considérée comme

une politique résiduelle restreinte ou comme une stratégie auxiliaire plus vaste, vient de l'hypothèse voulant que l'ordre social concret aille de soi et qu'il suffit de l'améliorer par les progrès technologiques et la prospérité.

La simplicité de cette approche et les complexités des enjeux laissent penser que des problèmes sociaux persistants déterminent dans quelle mesure l'efficience sectorielle peut se traduire par l'efficacité des politiques sociales. Ce phénomène est souvent décrit en fonction de la « friction » née de la résistance qui se manifeste sur le terrain à l'égard de la mise en œuvre des programmes. On pense que le nouveau défi des politiques sociales est de surmonter ce contre-courant et cette turbulence. Cependant, les praticiens des politiques sociales d'aujourd'hui ont défini un certain nombre de points d'interaction stratégiques, dont un grand nombre reflètent 1) les répercussions de la technologie moderne sur la société, 2) l'exposition accrue à des risques globaux qui, au cours des 20 dernières années, ont contribué à renforcer ces répercussions et 3) les tendances actuelles qui semblent les soutenir. On examinera dans les sections qui suivent certains de ces points d'interaction stratégiques.

La redécouverte de la famille

À la fin du XX^{e} siècle, on vient de redécouvrir l'importance stratégique de la famille lorsqu'il s'agit de préserver le tissu de la société. Malheureusement, cela s'est fait dans le contexte d'un débat obscurci par des connotations normatives. La question de la famille est devenue un domaine où convergent la rhétorique et la diversité culturelle. Cet enjeu illustre l'incapacité de l'utopisme moderne de régler d'autres différences idéologiques qui polarisent les sociétés. Le débat actuel contribue à faire ressortir les problèmes qui menacent la survie de la vie familiale dans des conditions urbaines très dures, mais des désaccords au sujet des enjeux et des solutions ont paralysé l'élaboration d'une stratégie mieux coordonnée.

L'état de la famille joue un rôle crucial dans l'évolution des politiques sociales contemporaines. Beaucoup conviennent, par exemple, que l'état de la famille a des répercussions profondes sur la mise en œuvre des politiques sociales. Ainsi, le rapport coût-efficacité des systèmes de santé et d'éducation semble lié à l'intégration et à la stabilité familiales. On peut dire la même chose des politiques de bien-être social. Même si notre objet n'est pas d'analyser en profondeur ces liens complexes, il convient de souligner qu'il est difficile de concevoir des politiques qui aideront les familles à risque. Dans la plupart des cas, les groupes familiaux sont très adaptatifs, mais ils ne peuvent s'adapter à certains des effets de la mondialisation. Selon diverses indications, une grande partie de la désorganisation familiale que l'on observe aujourd'hui est attribuable à l'influence indirecte de facteurs transnationaux dans l'environnement socioéconomique.

Ces facteurs ne peuvent pas tous être maîtrisés ou éliminés, mais on peut améliorer les conditions de la vie familiale en réduisant bon nombre d'entre eux.

Certains de ces obstacles sont spécifiques et faciles à régler et ils ont des répercussions multiples sur la stabilité du groupe familial, par exemple les services de garde d'enfants et l'accès à des installations de loisirs et à des logements subventionnés. Cependant, ce ne sont pas tous ces facteurs qui sont aussi faciles à définir ou qui réagissent aussi bien à une solution immédiate. Plus les maillages sont diffus, plus le défi sera complexe, par exemple en ce qui concerne le chômage, les influences négatives des quartiers défavorisés, certains modes de vie transmis de génération en génération, ou les valeurs fascinantes de la culture commerciale contemporaine. En éliminant les systèmes et les mécanismes de protection sociale et en exposant davantage les individus et les familles aux risques, par exemple, la mondialisation contribue à renforcer l'importance stratégique des valeurs et des règles de stabilisation. L'influence des facteurs culturels est encore diffuse, même si les familles sont ancrées dans des réseaux normatifs explicites. L'érosion des traditions et l'importance qui est accordée au rendement du capital, même dans les domaines du développement social, ont affaibli les cadres juridiques assurant la protection des familles. La loi n'est plus suffisante pour protéger la famille lorsque l'exposition aux risques augmente et, dans de nombreux cas, les normes existantes sont devenues inadéquates.

Aujourd'hui, les familles font face à des problèmes qui les empêchent de demeurer unies et de produire des services et d'attribuer des récompenses. De lourdes pressions s'exercent sur le financement des services spéciaux que fournissent les groupes familiaux. Les expériences visant à substituer les familles à des solutions de rechange institutionnelles n'ont pas été efficaces du point de vue de la qualité ni des coûts. Il serait beaucoup plus rentable d'appuyer et de renforcer les familles. La participation croissante des femmes à la population active est représentative du genre d'ajustements qui s'opèrent, tout en témoignant des tentatives des femmes pour se libérer des pièges de la tradition dans un monde qui ne reconnaît pas à sa juste valeur le rôle qu'elles jouent au sein de la famille. L'écart entre les modèles normatifs et les réalités de la vie familiale s'est graduellement creusé. D'un côté, l'augmentation du nombre de ménages monoparentaux, ou groupes familiaux « incomplets », est importante. De l'autre côté, les pratiques adaptatives sont souvent légitimisées, en contradiction directe avec les courants culturels locaux.

Les tendances démographiques présentent encore un défi

En dépit du débat culturel contemporain sur les droits de reproduction, les questions démographiques sont devenues une dimension incontournable des politiques sociales. Les tendances démographiques déterminent la taille des populations, les goulets d'étranglement cruciaux, et la relation entre la pyramide des âges et la répartition des risques. De surcroît, les nouveaux comportements sexuels représentent des coûts en matière de santé et d'éducation.

Pour les politiques sociales résiduelles modernes, les tendances démographiques représentent de plus en plus souvent une information documentaire

essentielle. On tient pour acquis que la prospérité économique modifiera les attitudes face au sens de la vie, à la maladie et à la mort, mais entre-temps, seules des interventions limitées sont logiques et ont cet effet, particulièrement dans le domaine de la reproduction. Le vieillissement de la population, les nouvelles tendances de la mortalité et de la morbidité, les études plus longues, les répercussions d'une culture de la liberté de plus en plus répandue, la maturité sexuelle plus précoce et les taux plus élevés de participation des femmes à la population active ne peuvent être considérés tout simplement comme des expressions d'une transition démographique, puisqu'elles influencent les choix sociaux et économiques. Il faudra peut-être une batterie de programmes sociaux pour s'attaquer à ces problèmes complexes.

Les enfants d'aujourd'hui sont les adultes de demain

Les enfants abandonnés, exploités et maltraités représentent un problème répandu dans les régions de grande densité, tant dans les pays développés que dans les pays en développement. Les conditions modernes qui ne sont pas propices à l'intégration et à la survie de la famille ne le sont pas non plus au mieux-être des enfants. Ces problèmes sont reliés, mais ils ne sont pas identiques. Le nombre croissant de familles dysfonctionnelles est probablement un facteur qui entre en ligne de compte ; cependant, du point de vue social, les taux de natalité élevés des segments défavorisés de la population et la grande incidence de l'illégitimité sont également d'importants facteurs contributifs. Un surplus significatif d'enfants et les adultes qui n'assument pas leurs responsabilités parentales créent des risques d'exploitation et d'abus. À des fins de politique sociale, le fait de reconnaître que des taux de natalité élevés n'expliquent pas à eux seuls l'exploitation et la violence dont sont victimes les enfants dans les sociétés contemporaines a ouvert la voie à une réévaluation, par exemple, des processus de socialisation et du rôle des régimes de protection juridique.

L'urbanisation de la dénutrition

La faim et la malnutrition sont encore présentes. Elles sont devenues des problèmes urbains dans la société moderne. Il y a suffisamment d'indications qui témoignent que ces problèmes sont étroitement reliés à la pauvreté et qu'ils ont des conséquences terribles. La dénutrition chez l'enfant gênera son développement le reste de ses jours. Elle entrave le développement de l'intelligence, réduit la capacité d'attention et d'apprentissage et entame la vitalité des individus,les rendant plus susceptibles aux maladies. On peut citer de bons arguments éthiques en faveur des programmes de nutrition, et d'un point de vue économique, les coûts à long terme et les pertes de productivité attribuables à la malnutrition sont significatifs. Même s'il est facile d'élaborer des programmes et des politiques de nutrition, il est difficile de les mettre en œuvre.

Beaucoup de groupes cibles ont tendance à mal utiliser l'aide générale qu'ils reçoivent, parce qu'ils ont d'autres besoins à satisfaire. Mais les interventions ciblées, qui ont produit des résultats limités, doivent être offertes parallèlement à d'autres programmes et services sociaux. Le mode de vie d'un grand nombre des groupes touchés est influencé non seulement par la pauvreté et les privations, mais également par l'absence d'une culture adéquate de la nutrition.

L'alcoolisme et les drogues

L'alcoolisme et l'abus des drogues sont également fréquents dans les sociétés modernes et ils ont des conséquences incapacitantes et dangereuses. Les deux sont souvent associés à la pauvreté, à la discrimination et à d'autres iniquités qui suscitent des sentiments d'aliénation. Même si la prévention par une éducation renforcée par l'influence des pairs peut encore jouer un certain rôle, il est révélateur de constater que les ressources disponibles sont consacrées à des programmes de réadaptation et à des interventions policières pour réduire l'approvisionnement en drogues, et ce, même si l'on ne connaît pas suffisamment, par exemple, les aspects culturels et les circonstances propices à l'utilisation de substances psycho-actives. Il ne s'agit pas de problèmes nouveaux, c'est indéniable ; cependant, les défis actuels en matière de politiques sociales sont de réduire l'ampleur du problème et d'empêcher son expansion.

Dans la plupart des cas, les interventions policières sont censées résoudre les préoccupations sociales au sujet de la culture des drogues et des jeunes qui sont pris au piège de la toxicomanie. Cependant, dans de nombreux pays industriels, non seulement le trafic des drogues illégales représente-t-il un marché dynamique, mais encore la demande s'adapte-t-elle à de nouveaux produits lorsqu'il devient difficile de se procurer certaines drogues. Les nouvelles quotidiennes au sujet de la situation de la drogue renforcent l'image de l'adaptabilité de l'approvisionnement, mais les facteurs qui sous-tendent la demande demeurent inexpliqués. Le contrôle des approvisionnements a donné des résultats peu probants; il faut donc mieux analyser la demande et adopter de nouvelles politiques sociales ayant pour objet de régler ces problèmes, particulièrement des politiques en matière de santé et d'éducation.

Le syndrome de la réduction de l'intensité de l'enseignement et l'éducation moderne

À l'heure actuelle, les politiques sociales mettent l'accent sur les enjeux de la répartition sectorielle, particulièrement dans le cas de l'éducation, de sorte que les conséquences du syndrome de la réduction de l'intensité de l'enseignement, ou l'efficacité d'enseignement des écoles, demeurent dans l'ombre. Les enseignants savent que le climat qui règne à l'école exerce une influence très forte

sur l'éducation. Il y a une forte intensité d'enseignement lorsque la transmission des connaissances s'accompagne de la transmission de valeurs et d'habitudes. Des problèmes courants semblent entraver le processus d'apprentissage, mais les habitudes et les valeurs renforcent la stabilité affective. En d'autres mots, l'efficacité de l'enseignement est réduite si les valeurs véhiculées par l'école entrent en conflit avec celles de l'environnement culturel. Les établissements d'enseignement ont tendance à rajuster leurs attentes en fonction des possibilités et des débouchés dans leur environnement culturel. Ainsi, dans les régions défavorisées et caractérisées par la violence, les résultats scolaires sont inférieurs à la moyenne parce qu'ils reflètent non seulement la motivation insuffisante des familles, des groupes et des quartiers en ce qui concerne l'éducation, mais également l'efficacité réduite des normes rajustées par l'école. Dans les sociétés modernes, le syndrome de la réduction de l'intensité de l'enseignement est en train de devenir l'un des obstacles les plus graves à l'équité sociale, parce qu'il émousse le caractère progressif des processus éducationnels.

Dans le contexte de la mondialisation, ce syndrome tire son origine du conflit entre une culture qui subit des pressions pour se moderniser et se technologiser, et les systèmes scolaires incapables de relever ces nouveaux défis. Cette disparité a pour effet d'augmenter les coûts, tout en diminuant les normes des services dispensés. De surcroît, les attraits multiples des sociétés modernes, la socialisation passive par l'intermédiaire des médias électroniques impersonnels, et les processus de la socialisation affective active par des réseaux d'affiliation, tous ces facteurs semblent présenter des avantages par rapport aux méthodes d'enseignement procédurales des systèmes scolaires, mais ils ne sauraient se substituer à l'éducation formelle. De plus, une éducation formelle moins intense ne peut soutenir la concurrence de ces modes d'apprentissage de rechange.

La situation semble avoir certaines conséquences perverses. L'intensité de l'enseignement élargit les horizons de l'enfant et lui fait acquérir la capacité de raisonnement abstrait dont il aura besoin pour relever les défis des sociétés modernes complexes. Cependant, les abondants mouvements d'information associés à la mondialisation économique et aux influences transnationales produisent des réactions négatives et des sentiments d'insécurité si les individus n'ont pas la capacité nécessaire pour recevoir simultanément une multiplicité de signaux perturbateurs. L'utilisation créative de masses d'information est incompatible avec la simplification et nécessite beaucoup de discipline mentale, elle-même acquise par l'apprentissage systématique. Nous comprenons lentement que les surcharges d'information ne sont pas autant une fonction de la quantité d'information en soi que de la capacité des individus d'utiliser cette information de façon discursive, symbolique et interactive. Les individus chez qui cette capacité est faible semblent se refermer l'esprit et choisir seulement l'information qui renforce leurs croyances fondamentales.

Le défi que pose une plus grande densité d'information pour la société consiste à renforcer les capacités de l'individu lorsqu'il s'agit de trouver le bon équilibre parmi l'information nécessaire et d'éviter les conséquences négatives d'une surcharge d'information. La notion voulant que des flux abondants d'information puissent remplacer graduellement l'école et être compatibles avec une éducation formelle moins intense ne tient pas compte du rôle joué par l'éducation dans la structuration de l'information ; sans cette structuration, les signes et les messages provoquent surtout des réactions automatiques et les images perpétuent la passivité et l'imitation. Pour aider les individus à acquérir la capacité de convertir ces signes, ces messages et ces images et d'en faire une analyse discursive et active, il faut à la fois élargir l'éducation à de nouveaux secteurs sociaux et utiliser des stratégies plus intenses pour renforcer l'influence culturelle de l'apprentissage formel.

La transition à l'âge adulte

Les problèmes de la jeunesse sont des signes des temps modernes. L'évolution rapide de la technologie a contribué à creuser l'écart culturel entre générations. Plus que jamais auparavant, l'obsolescence continuelle de la langue, des valeurs et des attentes a éliminé les points communs qui existaient autrefois entre les jeunes et le monde adulte. Cette tendance est renforcée par la commercialisation de produits destinés aux jeunes, par le report de l'arrivée sur le marché du travail et par l'incertitude des débouchés qui s'offrent aux jeunes à la fin de cette période de latence.

Les problèmes ne sont pas nécessairement nouveaux, mais ils se sont accumulés au fil des ans. L'insuffisance des systèmes sociaux actuels lorsqu'il s'agit de répondre aux exigences des jeunes a contribué à l'apparition d'un secteur négligé par les politiques publiques, ce qui a des répercussions négatives de vaste portée. L'exploitation commerciale des images de la jeunesse s'est traduite par l'estompage graduel des limites entre la fantaisie et la réalité en ce qui concerne les attentes des jeunes, alors que l'importance que revêt la consommation matérielle contribue à éroder l'idéalisme. La durée des études qu'il faut faire avant de pouvoir s'intégrer au marché du travail et l'affaiblissement des systèmes viables de protection juridique pour les jeunes et les adolescents ont institutionnalisé une période de latence qui a pour effet d'accroître les attentes. Plus la lumière est incertaine au bout de ce tunnel, plus difficile sera l'intégration des jeunes aux principaux courants de la vie adulte dans les sociétés mondiales. Le syndrome de l'aliénation des jeunes et l'adoption par les jeunes de modes de vie plus radicaux laissent penser que ces problèmes entraîneront des coûts que devront assumer à l'avenir à la fois la société et les jeunes eux-mêmes. On peut également en déduire qu'il y a lieu d'envisager de nouveaux genres de politique sociale.

Le piège des voisinages

L'urbanisation et la croissance démographique rapides sont en train de redéfinir le scénario social planétaire. L'offre continue d'accuser du retard par rapport à la demande dans le domaine des services de base et de l'emploi, tandis qu'on assiste à un processus de détérioration sociale, particulièrement dans les régions urbaines. Les grandes villes et les quartiers deviennent de plus en plus souvent des territoires sociaux, séparés par les frontières que constituent des niveaux différents de productivité et d'investissement et l'accessibilité de débouchés intéressants. Par exemple, des segments importants de la population urbaine ne font l'expérience des avantages des grandes villes modernes que par le biais des zones défavorisées qu'ils habitent. Ces environnements humains défavorisés ont tendance à préserver les conditions régressives existantes et représentent des obstacles énormes à la mise en œuvre efficace des politiques sociales.

Établir des maillages entre les quartiers des zones urbaines défavorisées est une tâche complexe qui suppose que les sociétés établiront des liens de confiance en l'absence des réserves de capital social nécessaires. Cette tâche a d'importantes répercussions institutionnelles. Le défi est de décentraliser les responsabilités et les pouvoirs tout en réétablissant le rôle des pouvoirs publics élus et des institutions centrales. Pour inculquer un sentiment d'appartenance à un voisinage, il faut la primauté universelle de la loi et de l'ordre et des moyens de satisfaire les besoins locaux. Pour obtenir des résultats viables, il faut reconstruire les bases économiques des voisinages et offrir des services sociaux adéquats.

Conceptions simples, exécution complexe et contraintes économiques

Dans l'environnement actuel des politiques publiques, il est souvent difficile de mettre en œuvre, de coordonner et de balancer des politiques sociales accessoires tout en atteignant les objectifs économiques généraux qui consistent à améliorer l'efficience du système, à recourir à des stratégies de mise en œuvre décentralisées et à réduire les obstacles à l'apparition de conditions plus progressives. Comme l'approche décentralisée est désorganisée, son succès reposera sur des effets multiplicateurs indirects au-delà des objectifs stratégiques directs. La coordination hors-bureaucratie que suppose cette approche doit tabler sur les synergies mutuellement énergisantes que les politiques sociales sont censées générer, et leurs effets multiplicateurs doivent dépasser les iniquités créées par les structures actuelles de société. La participation de la population à ce pacte de politique sociale est le seul facteur qui ne soit pas directement déterminé par la disponibilité des ressources. Tous les autres facteurs sont tributaires des ressources.

Le paradigme de la mondialisation sur lequel reposent les processus de la réforme des politiques économiques comporte l'hypothèse voulant que la libre circulation des capitaux et des technologies aura finalement pour effet de minimiser le besoin d'interventions coûteuses en matière de politiques sociales. Cependant, il est reconnu que les politiques sociales ont un rôle à jouer pendant la transition et que les ressources et les capacités qui y sont investies devraient refléter leur pertinence — sans mettre en danger les progrès matériels, il va sans dire. Jusqu'à maintenant, les arguments utilitaires ont tablé sur des hypothèses utilitaires, mais il est toujours difficile d'envisager les effets à long terme des interventions sociales lorsqu'on traite de problèmes immédiats. De surcroît, tout le monde n'est pas convaincu que les progrès suscités par la mondialisation sont hors de portée de la politique et des intérêts de clientèles particulières. Certains croient également qu'en dépit des tendances mondiales évidentes, l'ordre social demeure ancré dans les conditions locales. De fait, le projet de mondialisation ne comporte aucune proposition visant à remplacer les autorités nationales ou à autoriser le libre mouvement des personnes au-delà des frontières pour alléger les tensions résultant des ajustements structurels et des réformes des politiques sociales.

La politique et les valeurs jouent effectivement un rôle dans cette transition. Au-delà de l'idéologie et de l'utopisme, le progrès de l'intégration mondiale appelle beaucoup de négociations politiques soutenues pour intégrer les impératifs de l'ordre interne et reconnaître les traditions culturelles qui donnent un sens à la communication. On commence à comprendre l'importance des traditions culturelles. Les coûts de la loi et de l'ordre sont supportables si les individus ont des engagements et des identités en commun, tandis que l'anarchie semble être le résultat d'un désengagement radical par rapport au passé. Certaines expériences politiques contemporaines laissent penser que les peuples sans histoire sont incapables de poser les jalons nécessaires à la stabilité institutionnelle ou à la culture civique. Les individus qui ont le même sens du temps et de l'espace ont une identité commune qui donne un sens à la communication interactive.

Pour ceux qui pensent que les valeurs et les objectifs non utilitaires jouent un rôle significatif pour l'évolution des politiques, l'intégration internationale des marchés est également souhaitable du point de vue de l'économie, et ils affirment que les répercussions sociales et culturelles de la mondialisation devraient faire intervenir des décisions d'ordre politique au sujet de la distribution des sacrifices et des avantages — les gains et les pertes. Cette ligne de pensée montre que les gouvernements ont encore des responsabilités face à leurs clientèles, en dépit des rouages complexes et parfois volatiles des marchés mondiaux. La notion exagérée d'un système impersonnel qui s'autoréglemente est un mythe politique qui sert à justifier l'incurie et la négligence. Les adeptes d'un cadre politique éthique pour la mondialisation tentent de profiter du

nouveau scénario stratégique pour préserver et renforcer un ordre réalisable, ses avantages devant servir à atteindre un degré raisonnable d'équité sociale, de participation, d'identité culturelle, de même qu'une protection juridique plus efficace. Cela nécessite, par exemple, la formulation de projets politiques — des projets qui préservent la diversité culturelle et l'engagement envers des droits et des obligations d'ordre moral, qui ouvrent le champ politique à de nouveaux participants, qui réduisent graduellement la privation et qui recherchent l'équité grâce à des processus sociaux plus concurrentiels.

La politique sociale comme outil de légitimation

Un plan d'action de rechange en matière de politiques sociales qui est l'aboutissement du processus de réforme des politiques a graduellement émergé des expériences contemporaines de nombreuses sociétés souffrant de divers maux : privation au chapitre des besoins fondamentaux, violence, criminalité, clientèles aliénées, chambardement des valeurs culturelles, sentiments que la corruption est répandue, insécurité personnelle et professionnelle croissante. Une coalition hétérogène des conservateurs de la morale, des églises, des activistes de la société civique, des leaders syndicaux et des membres des classes moyennes désengagées appuient l'hypothèse voulant que ces symptômes implosifs proviennent d'un déséquilibre macrosocial non résolu qui accroît les coûts du maintien d'un ordre réalisable.

Même si, dans un environnement mondial, les politiques sociales auxiliaires se préoccupent surtout de faire de la prospérité économique une réalité fonctionnelle, certaines questions d'ordre éthique se posent en ce qui concerne les moyens d'atteindre et de préserver un ordre réalisable au milieu du chaos actuel. Les thèmes centraux en sont la légitimation de procédures et de cadres normatifs pour assurer des niveaux minimums de stabilité et combler le vide créé par le rejet du rôle des valeurs non utilitaires lorsqu'il s'agit de favoriser l'intégration sociale et le développement social. Il arrive souvent que ces thèmes ne soient pas des composantes d'une idéologie prédéterminée, mais qu'ils constituent tout simplement une liste spéciale de préoccupations. Cependant, ils sont beaucoup plus qu'une simple énumération. Au-delà de leur caractère aléatoire apparent, on retrouve les expériences contemporaines des tendances sociales anarchiques qui ont pour effet de miner le tissu de la société. Une analyse plus détaillée fait ressortir certaines de ces nouvelles préoccupations.

L'équité

La notion d'équité ne peut être réduite tout simplement à la notion de charité. Il est charitable d'éliminer l'indigence, soit par l'aide directe, soit par l'élargissement des débouchés pour les segments moins productifs de la population

active, mais la justice a trait davantage à la répartition équitable des récompenses et des chances. Le phénomène moderne de l'accroissement de la consommation, conjugué à des niveaux plus élevés d'insatisfaction personnelle face à l'ordre existant, témoigne d'une certaine prospérité, mais également d'attentes négatives en ce qui concerne la distribution des récompenses et des chances au sein de la société. Même si le bien-être matériel est un outil puissant d'apaisement qui peut inciter à la conformité, la justice sociale est un outil de stabilisation sociale beaucoup plus complexe. En fait, la notion même d'une protection sociale équitable est normative, interactive et dynamique. Une analyse des disparités économiques inéquitables et de la façon dont les récompenses sont distribuées est utile pour comprendre les attentes de la population face à une équité sociale généralisée.

On peut avoir recours à deux dimensions structurelles pour déterminer les niveaux d'équité engendrés par les politiques sociales : la répartition du revenu et la mobilité sociale verticale. La réduction de la pauvreté peut donner lieu simultanément à une augmentation des disparités économiques, ce qui est incompatible avec les attentes de la population qui veut participer à un ordre social équitable. Mais des niveaux élevés de concentration des revenus renvoient à des conditions qui entravent ou qui ralentissent les effets de retombée, particulièrement si les tendances régressives demeurent inchangées. Une mobilité sociale et économique faible montre qu'en dépit de la croissance économique, les débouchés demeurent concentrés et inégaux.

L'expérience a montré que la relation entre la concurrence économique et la concurrence sociale est imparfaite. Même si les faibles salaires, l'accumulation des ressources et la monopolisation des débouchés peuvent favoriser la compétitivité économique, ils ont pour effet de fermer plutôt que d'ouvrir les systèmes sociaux. Une projection simple montre que si les conditions économiques sont plus régressives, il faut des taux de croissance plus élevés pendant de plus longues périodes pour en arriver à une meilleure redistribution ; en effet, la discrimination existante devient profondément enracinée et ralentit le rythme d'augmentation de la participation économique.

La protection juridique : les droits et les obligations

Une protection juridique adéquate est un enjeu essentiel en matière de politiques sociales. Cependant, plus le régime des droits et des obligations est abstrait, plus faibles sont les chances d'une protection juridique efficace. Les règles formelles assurent un cadre de réglementation. Cependant, dans la plupart des cas, elles tiennent directement ou indirectement pour acquis que les droits existent surtout pour ceux qui ont les ressources ou les affiliations nécessaires pour les revendiquer.

Sans engagements moraux de vaste portée, on assiste à l'apparition d'une mosaïque d'attentes juridiques segmentées : pour certains groupes, la loi est

un cadre oppressif ; pour d'autres, c'est un cadre normatif qui facilite l'interaction ; pour d'autres encore, c'est un instrument qui permet d'aller chercher des avantages supplémentaires lorsqu'il n'y a pas de système normatif efficace au sein de la société. L'érosion de la communauté morale contribue à renforcer une situation dans le cadre de laquelle une culture juridique pragmatique domine progressivement la structure morale normative.

Les principaux symptômes de l'érosion de la communauté morale sont la diminution du rapport coût-efficacité du système de justice et la privatisation graduelle de la protection sociale limitée qui est encore offerte. En pareil cas, on peut invoquer de bons arguments pour réformer le système juridique et améliorer l'administration de la justice, mais une communauté morale est ancrée dans l'observation d'un régime de droits et d'obligations plutôt que dans l'imposition de règles particulières. Et la réhabilitation de la communauté morale est essentielle à la mise en place de tout système de politiques sociales visant à rétablir la société.

La participation sociale

L'aliénation est très répandue dans les sociétés modernes. La réglementation de la concurrence parmi les élites politiques ne semble pas régler les problèmes que représentent les sociétés complexes d'aujourd'hui pour les gouvernements représentatifs. Les représentants politiques commencent souvent à s'intéresser à leurs propres intérêts et à adopter des plans d'action et à faire des compromis qui les aideront à accéder au pouvoir. Cependant, ces plans d'action sont insuffisants pour resserrer leurs liens et leurs engagements envers leurs clientèles. De plus en plus souvent, le peuple se sent sous-représenté et est convaincu que ni son appui, ni son opposition à un représentant politique ne fera quelque différence que ce soit dans la façon dont les décisions sont prises.

La politique de la représentation des intérêts particuliers, de plus en plus présente à l'ère de la mondialisation, a lentement érodé le rôle des valeurs dans la vie publique et a encouragé les hommes et femmes politiques à accorder moins d'attention aux problèmes qu'éprouve le peuple dans la vie de tous les jours. Des dossiers très fractionnels sont de plus en plus souvent exploités pour mobiliser les minorités afin de lutter contre l'apathie de la majorité ; ce phénomène est en train de devenir une composante permanente des démocraties représentatives, mais il semble renforcer ces tendances négatives. Sous la pression de nombreux groupes d'intérêts, les représentants politiques à tous les paliers se préoccupent de moins en moins de valeurs. Les visions d'une meilleure communauté sont devenues des illusions dysfonctionnelles vides de sens, utiles seulement pour la politique opportuniste de l'intégration du marché.

Les pouvoirs dont jouissent les représentants politiques aujourd'hui ne semblent pas leur donner plus de liberté pour choisir des options de rechange.

Ils se sentent à l'aise lorsqu'il s'agit de négocier des intérêts, mais impuissants pour s'attaquer à des enjeux qui reposent sur les valeurs. Dans un monde mené par les intérêts politiques, la réforme structurelle semble la seule issue : une réorganisation de l'espace ainsi paralysé peut permettre de faire une nouvelle manœuvre. Ce que l'on ne semble pas comprendre, cependant, c'est que de telles réformes nécessitent des sacrifices humains, qu'elles ont des bénéficiaires directs visibles, et qu'elles sont également longues à donner des résultats progressifs.

La réaction des électeurs modernes est facile à comprendre : le nombre des systèmes « informels » de représentation augmente rapidement. Les organisations civiques se sont faites les championnes de valeurs politiques oubliées, tandis que les associations populaires ont tendance à revendiquer cette partie-même de la souveraineté populaire enlevée au peuple par les systèmes formels. La responsabilisation est devenue un élément assez vaguement défini du jargon politique contemporain. Les systèmes informels de participation sont essentiels pour régler les problèmes sociaux d'aujourd'hui. Selon la rhétorique, pour étendre la citoyenneté au-delà des frontières de la ségrégation et de la négligence, il faudra transférer graduellement le pouvoir aux associations civiques communautaires.

La diversité culturelle et la privation culturelle

La privation culturelle est un syndrome complexe de la mondialisation. À l'origine, c'était le fait de minorités et de groupes ethniques qui avaient été obligés de renoncer à leurs valeurs et à leurs traditions pour s'intégrer à la vie moderne, et qui en éprouvaient des sentiments de honte et de culpabilité. Les anthropologues se sont penchés sur la façon dont ces groupes et ces individus ont été piégés dans ce vide, se sentant coupables d'être eux-mêmes et incapables de devenir autres. Les sociétés modernes savent très peu de chose du rôle des traditions culturelles, peut-être parce que ces dernières font appel à la fantaisie et à l'émotion. Cependant, selon de nombreuses indications, les solutions axées sur la « continuité » semblent donner les meilleurs résultats. Les individus qui conservent leur identité culturelle sont aux prises avec des dilemmes difficiles, certes, mais ils ont au moins tendance à se compromettre de façon plus créative.

La privation culturelle est de plus en plus répandue. La culture commerciale planétaire prend toute la place et marginalise la diversité locale. Les expressions culturelles ne sont plus définies par le temps et l'espace ; elles sont des fantaisies sans point de référence dans la réalité. Les individus qu'elles envoûtent éprouvent une sorte d'expérience libératoire, mais sont incapables de combler le fossé entre leur vie quotidienne et les sons et les images électroniques. En outre, cette culture commerciale tentaculaire semble ne fournir aucune indication, aucune voie qui mènerait à des niveaux culturels plus élevés.

Culturellement, il est plus important de se divertir, et les effets subliminaux sont plus importants que le message.

La révolution des communications, qui est le fait des technologies de l'information et de la communication, y compris Internet, peut pencher autant du côté de l'oppression culturelle que de celui de la liberté culturelle. Pour ceux qui peuvent comprendre et renforcer sa signification, Internet offre la liberté culturelle. Mais des symptômes de privation culturelle commencent à se manifester dans de nombreux endroits. La nécessité de vivre selon des fantaisies sans point de référence dans la réalité produit un espace symbolique dénué de toute signification et incapable de produire une signification. Les auditoires sont de plus en plus nombreux, mais cette culture est passive ou elle refait le monde à l'image de ses fantaisies. Les traditions culturelles qui sont à la limite de la réalité et de l'imagination se perdent dans ce processus et cessent d'être véhiculées. La question de la diversité culturelle est importante, car les pays qui ont su moderniser leur identité culturelle semblent mieux se porter, même s'ils vivent dans un monde où risques et incertitudes abondent.

Conclusion : optimisation des ressources ou réalisation des objectifs

Sans prospérité durable, les politiques sociales résiduelles n'auront aucun sens. Plus l'efficacité de l'approche auxiliaire dépend de la réduction des frictions, plus ces politiques sociales deviennent complexes et ruineuses. Des solutions sociales tributaires de la prospérité dans une société planétaire tiennent pour acquis que l'augmentation de la consommation et l'élargissement des débouchés issus de la réussite économique seront suffisants pour améliorer graduellement l'équité sociale. Elles supposent cependant un accroissement lent mais systémique de débouchés plus satisfaisants.

Si l'effet d'équité de la prospérité est moins que satisfaisant, les gouvernements auront peut-être besoin d'envisager une approche plus politique et plus universaliste, et non pas nécessairement plus centralisée, en matière de politiques sociales. En outre, les pouvoirs publics devraient remplacer les critères de l'optimisation des ressources par des critères de réalisation des objectifs ; autrement, les pressions politiques pourront être difficiles à gérer et les politiques risqueraient de devenir une mosaïque de programmes disparates.

L'expérience des 20 dernières années montre que pour se révéler efficace, la conception incitative de politiques auxiliaires et résiduelles doit s'accompagner d'un éventail complexe de programmes spéciaux. Selon l'information dont nous disposons, l'objectif de la limitation des coûts qui se retrouve implicitement dans la plupart des politiques sociales d'optimisation des ressources a trois répercussions significatives. Premièrement, les normes sont délibérément

fixées à des niveaux peu élevés dans le secteur social, car toute amélioration dans les services sociaux suppose une augmentation des coûts unitaires. Ainsi, par exemple, les coûts agrégés d'une population estudiantine plus nombreuse ont tendance à s'accroître de façon disproportionnée. Deuxièmement, des dépenses qui étaient autrefois assumées par les pouvoirs publics sont dorénavant répercutées sur les familles et les groupes privés. Troisièmement, il faut prévoir un financement public ou privé supplémentaire pour des programmes spéciaux hors-secteur. Cependant, les indicateurs de l'équité sociale témoignent que les progrès sont très lents, voire même inexistants. En fait, ce genre d'approche stratégique ne réussit pas à atteindre des objectifs sociaux progressifs.

La faisabilité à long terme des tendances à la mondialisation dépendra peut-être de plus en plus de politiques sociales plus efficaces qui auront pour effet de mieux répartir les coûts élevés des ajustements. Les nouveaux enjeux renvoient à deux éléments : davantage d'efficacité et de coordination dans les programmes sociaux ; des cadres réglementaires qui faciliteront l'intégration au marché par l'intermédiaire de processus moins ruineux sur le plan humain et sur le plan social. La mise en place d'un cadre de coordination des politiques sociales qui ne relève pas des structures hiérarchiques habituelles est encore un défi. « Imiter le marché », voilà une pratique logique pour les intérêts non altruistes, mais l'altruisme et l'engagement en faveur du service nécessitent des exemples, des modèles et des structures incitatives pour créer, faire connaître et adopter des innovations et des processus intégrés d'apprentissage institutionnel. Les expériences ayant cherché à définir métaphoriquement des problèmes sociaux en fonction de solutions « commercialement concurrentielles » n'ont pas donné les résultats attendus par les spécialistes de l'ingénierie sociale institutionnelle. De nouvelles formes de bureaucratisation et de hiérarchisation ont vu le jour, parfois plus ordonnées aux premières étapes, mais également plus rigides. Le manque d'adaptabilité a sonné le glas des structures hiérarchiques antérieures et le prix qu'il a fallu payer a été trop élevé. De plus, la diversité des besoins à l'ère de la mondialisation dépasse souvent la capacité de les satisfaire.

Partie II

Réformer les politiques sociales pour favoriser la compétitivité et l'équité

CHAPITRE 3

L'AFRIQUE CENTRALE ET OCCIDENTALE

LA POLITIQUE SOCIALE, UN INSTRUMENT DE RECONSTRUCTION ET DE DÉVELOPPEMENT

Tade Akin Aina

Pour être significative et pertinente, une analyse de la politique sociale en Afrique aujourd'hui doit commencer par une analyse des processus jumeaux de la pauvreté et du développement. On doit se pencher à la fois sur le processus et sur le contexte, à la lumière des expériences les plus récentes des pays de la région. Pareille analyse comporte l'examen du processus de développement, de ses échecs et, en particulier, de la crise persistante et les ajustements des dernières années, pour reconnaître l'importance de cette crise, non seulement pour le développement en général, mais également pour l'élaboration des politiques. Elle devra porter notamment sur la « prise de conscience du développement », ou sur les façons dont les gens perçoivent le développement, y réfléchissent et y sont sensibilisés, à la fois à titre de processus conçu pour transformer leur vie de façon positive et avantageuse et en fonction de sa contribution à l'amélioration de leur mieux-être matériel et autre.

Ces éléments de l'analyse sont importants parce que les principales conséquences de la crise prolongée en Afrique ont été non seulement la délégitimation de l'État africain et son retrait forcé de la fourniture des services fondamentaux et d'autres formes de services sociaux directs, mais également une nouvelle prise de conscience qui nie la validité et la pertinence des politiques sociales dans le processus du développement. Il arrive très souvent que cette négation soit exprimée dans le langage de la réforme et de la restructuration des politiques sociales qui remet en question le fondement et la pratique des politiques sociales classiques.

Cette négation et cette réorientation systématiques sont le résultat de ce qui s'est passé récemment dans divers pays africains, c'est-à-dire les institutions financières internationales (IFI) qui se sont appropriées la responsabilité de la

gestion des politiques sociales et économiques. Ce phénomène, qui est à la fois le produit de la mondialisation et une réponse à la crise économique prolongée que connaissent ces pays, a été défini surtout en fonction de la domination d'une doctrine de marché néolibérale qui met l'accent sur la déréglementation, la libéralisation et la privatisation (Mkandawire et Olukoshi, 1995 ; Founou-Tchuigoua, 1996). Plutôt que d'améliorer la qualité de la vie de la majorité des gens, cette approche n'a réussi qu'à la détériorer. Le développement devrait être considéré comme un processus de transformation systématique positive des conditions d'existence de la majorité de la population, afin de lui donner de meilleures chances d'atteindre le mieux-être individuel et collectif. Plus que jamais auparavant, l'Afrique a besoin de reconquérir le développement et de relever les défis de la reconstruction sociale, c'est-à-dire de reconstruire les institutions sociales et les systèmes de soutien érodés par des années de négligence, sous l'effet de forces internes et externes.

Ce chapitre fait valoir que la reconquête du développement et de la reconstruction d'une société dans le contexte des influences transnationales ne peut être efficace que si l'on met sur pied des initiatives systématiques et soutenues. Il s'agit d'instaurer des stratégies de développement économique viables assorties de cadres qui régiront des politiques sociales cohérentes et pertinentes ayant pour objet de construire et de reconstruire les institutions de la région et de rétablir la confiance en soi, l'intégrité et l'intégration sociale de la population.

Cependant, la prestation systématique de services sociaux par l'État a été l'une des premières victimes des solutions préconisées par les IFI pour régler la crise économique qui ravageait les nations de l'Afrique centrale et occidentale. Les politiques sociales classiques étaient considérées comme des éléments ruineux et négatifs qui contribuaient peu, voire pas du tout, à la croissance économique et au revenu de la nation, plutôt que comme un important facteur contribuant au processus du développement.

Le présent chapitre remet en question cette perception négative de la politique sociale et tente de démontrer que la politique sociale est un aspect intrinsèque du processus du développement, particulièrement pendant les stades de transition et de reconstruction, où en est rendue l'Afrique aujourd'hui. L'examen systématique de ces politiques doit avoir un caractère à la fois populaire et participatif et faire appel à divers secteurs sociaux et à divers bénéficiaires, y compris les groupes traditionnellement exclus comme les femmes pauvres, les habitants des régions rurales, les personnes âgées, les adolescents et les enfants. Il est urgent, aujourd'hui plus que jamais, de réévaluer complètement et d'analyser le rôle et la signification des politiques sociales, surtout si l'on tient compte de la primauté de l'économie et de ce qu'il est convenu d'appeler le paradigme de la mort du secteur social (Rose, 1996b), lequel est en train de créer une lacune importante dans le processus du développement. Si aucune initiative n'est prise pour empêcher cette tendance de s'accentuer, il

pourra s'ensuivre des mesures spéciales malavisées et conçues rapidement, qui font plus de mal que de bien, qui divisent encore plus la société, qui minent l'intégration sociale et qui empêchent d'affronter le problème de la pauvreté.

Se soucier de la politique sociale et du développement social, cependant, n'équivaut pas tout simplement à se soucier d'une définition technocrate du « bien-être » ou du processus décisionnel comme moyen de « lutter contre la pauvreté ». Le souci de la politique sociale est au cœur d'une préoccupation profonde face au processus du développement et à ses objectifs, qui sont d'améliorer la condition humaine. En d'autres mots, c'est avant tout le souci du mieux-être humain, de la façon dont il est conçu, organisé et facilité et de la façon dont on répartira cette charge dans les divers secteurs de la société. Ce souci n'est évidemment pas nouveau et il remonte aux débats antérieurs sur la nature de l'inégalité sociale et la façon de l'éliminer. Ces enjeux figurent encore dans les plans d'action théoriques et stratégiques, comme en témoignent les préoccupations des politiciens et des intellectuels de partout dans le monde en ce qui concerne le débat sur les politiques sociales (Torres, 1995).

Dans les pays de l'Afrique centrale et occidentale, cependant, les conditions politiques et culturelles actuelles posent certains défis concernant l'orientation du processus de développement et le rôle des politiques sociales. Nous devons envisager de nouvelles définitions du développement économique et social et de nouvelles façons de le favoriser qui intègrent la satisfaction des besoins fondamentaux des individus aux objectifs sociétaux plus vastes de la sécurité collective et de la viabilité sociale. Pour pouvoir réaliser ces objectifs, il faut créer des conditions de vie et organiser la société et la politique selon des structures qui diffèrent des structures précoloniales oppressives et étouffantes et des systèmes coloniaux et post-coloniaux d'exploitation et de répression. Il faudra trouver, en Afrique en particulier et dans les sociétés moins privilégiées du monde en général, de nouvelles façons d'organiser l'économie et la société pour garantir productivité et surplus économiques tout en préservant et en appréciant l'équité sociale, la justice et la démocratie. Des politiques sociales pertinentes axées sur les êtres humains sont des éléments clés d'un nouveau développement de cette nature. La transformation des conditions inadéquates actuelles du développement humain suppose une population libérée et socialement responsable, dont l'intégrité, la dignité et les droits sont préservés et garantis. Il faudra donc en ce sens envisager des genres particuliers de développement et de sociétés développées qui préservent les droits sociaux et économiques et garantissent le respect de la diversité et de l'humanité, plutôt que de favoriser la subordination aux lois du marché.

La politique sociale en Afrique centrale et occidentale

La région

La région de l'Afrique centrale et occidentale est extrêmement diversifiée sur les plans de l'écologie, de l'histoire, de la politique et des langues. Du point de vue culturel et géographique, elle regroupe deux zones distinctes, l'Afrique occidentale et l'Afrique équatoriale, qui comprennent la région du Sahel, des zones de forêts, des régions côtières, des îles, de nombreux lacs et cours d'eau tels que le Niger et le Congo, le lac Tchad et les Grands Lacs. La région, qui compte 26 États indépendants, comprend non seulement certains des États les plus peuplés et les plus riches d'Afrique, mais également des pays figurant parmi les plus pauvres et les moins développés du monde. Depuis le Tchad, le Mali et le Niger au nord, la région s'étend jusqu'au Congo-Brazza et au Congo-Kinshasa (ex-Zaïre) au sud, en passant par le Burundi et le Rwanda à l'est.

La région comporte divers groupes linguistiques qui reflètent son expérience coloniale de la domination belge, britannique, française, portugaise et espagnole : le patrimoine colonial de l'Afrique occidentale britannique, l'Afrique française et l'Afrique belge, et les minuscules enclaves portugaise et espagnole. À de nombreux égards, la région affiche la plus grande partie des caractéristiques fondamentales de l'Afrique subsaharienne, particulièrement sa vulnérabilité à l'évolution des conditions naturelles, sa fragilité politique et économique, et d'autres faiblesses structurelles. Les pays de la région sont particulièrement vulnérables sur les plans politique et économique. Politiquement, les petits États-nations sont fragmentés. La majorité de ces pays sont avant tout des fournisseurs de produits primaires, de sorte que leur économie est tributaire des fluctuations de prix des produits de base dans les marchés internationaux. Comme ils comptent beaucoup sur la monoproduction, ils sont aussi très vulnérables aux fluctuations des conditions atmosphériques. En outre, ils dépendent beaucoup de l'agriculture pluviale, ce qui signifie que les revenus à la production, à la consommation et à l'exportation sont à la merci des fantaisies du temps. Au cours des 30 dernières années, les régions prédisposées à la désertification, particulièrement dans les pays soudano-sahariens, ont été dévastées par des sécheresses récurrentes. Les crises alimentaires et les problèmes connexes qui en résultent ont eu des répercussions négatives sur les conditions de vie (Adepoju, 1996).

En dépit de la présence de pays bien dotés en ressources naturelles — comme le Cameroun, le Congo-Kinshasa (ex-Zaïre), le Gabon et le Nigeria —, l'Afrique centrale et l'Afrique occidentale sont encore peut-être parmi les régions les plus pauvres sur le plan du développement économique et humain. La situation est aggravée par la diversité extrême qui caractérise la région et l'absence de cohérence culturelle ou même écologique. Samir Amin a divisé l'Afrique en

trois vastes régions, selon les modèles d'intégration au système capitaliste mondial et selon la fonction et le rôle propres de chaque entité constituante (Amin, 1972). Abstraction faite d'une ou de deux entités difficiles à classer, notamment le Rwanda et le Burundi, la région examinée ici recoupe l'Afrique de l'économie coloniale d'Amin et son Afrique des entreprises propriétaires de concessions. La classification d'Amin constitue un point de départ analytique combinant la géographie et l'histoire de même que l'existence de ressources naturelles et leur exploitation, qui constituent la base de l'économie politique de la région. Elle pose également un fondement analytique qui permet de comprendre la nature de l'expérience coloniale de différentes parties de la région, leurs expériences en matière de développement, l'ampleur de leur sous-développement et la nature de l'expérience actuelle de la mondialisation (Amin, 1991). En résumé, elle permet d'établir certains maillages utiles entre les divers stades de la politique sociale, depuis l'époque coloniale jusqu'à aujourd'hui.

Les grandes tendances des politiques sociales

Avant de nous pencher sur les expériences de la politique sociale en Afrique centrale et occidentale, il convient de définir brièvement ce que l'on entend par politique sociale, étant donné le caractère vague et ambigu que revêt l'utilisation de cette notion et la variété de traditions théoriques qui y font appel (Hill et Bramley, 1986 ; Esping-Andersen, 1990).

Outre les difficultés que soulève la définition de la *politique sociale* dans la littérature occidentale, on trouve d'autres problèmes dans la littérature africaine. Plutôt que de définir la politique sociale ou de se concentrer sur elle, les chercheurs africains se sont davantage préoccupés de la notion plus vaste du développement social. En pratique, ils reconnaissent ainsi les conditions spécifiques des sociétés africaines, qui, lorsqu'elles ne comptent pas parmi les pays les moins avancés, n'en restent pas moins des pays en développement (Jinadu, 1980 ; Sanda, 1981 ; Osei-Hwedie, 1990 ; Chole, 1991 ; Mohammed, 1991). Dans d'autres cas, la littérature témoigne soit de la prévalence d'une notion restreinte à orientation plus professionnelle de la politique sociale, c'est-à-dire le travail social et le bien-être social, ou alors elle met l'accent sur les services sociaux et leur efficacité (Fyle, 1993 ; Semboja et Therkildsen, 1995). Il convient cependant de préciser qu'à quelques exceptions près (Kibuka, 1990 ; Patel, 1992 ; Kaseke, 1994, 1995), la notion plus vaste de la politique sociale est rarement utilisée de façon à saisir les défis particuliers des priorités et des préoccupations relatives au développement humain en Afrique.

Dans le contexte africain, la politique sociale peut être envisagée comme l'ensemble des interventions systématiques et délibérées dans la vie sociale d'un pays qui ont pour objet d'assurer la satisfaction des besoins fondamentaux et le mieux-être de la majorité de ses citoyens. La politique sociale est ainsi

l'expression d'objectifs socialement désirables par le biais de la législation, des institutions ainsi que des pratiques et programmes administratifs conformes aux objectifs propres au développement. Elle englobe les mesures stratégiques et les domaines correspondant aux besoins fondamentaux qui se prêtent à des interventions favorisant le bien-être humain. Comprise de cette façon, la politique sociale devient ainsi un concept plus vaste que la notion plus technique ou plus professionnelle du travail social et du bien-être social. Même si, selon cette définition, la politique sociale est souvent utilisée comme synonyme du développement social, celui-ci suppose une transformation structurelle plus vaste des cultures, des structures sociales, des systèmes de production et de la qualité de la vie. La politique sociale n'en apporte pas moins une contribution de premier plan lorsqu'il s'agit d'assurer et de préserver le développement social et humain.

Dans la pratique, les politiques sociales classiques ne sont pas neutres. En Afrique centrale et occidentale, les politiques sociales sont souvent l'objet de manipulations et d'influences de la part de groupes d'intérêts divers et se caractérisent par de nombreuses inégalités sur le plan du sexe, de la race, de la classe sociale, de la région et de l'âge. Certaines inégalités, par exemple celles qui concernent le sexe, même si elles sont très négatives, sont rarement considérées comme des facteurs de renforcement des iniquités sociales systématiques dans les sociétés à prédominance patriarcale et les États sexistes de la région. Le défaut de reconnaître l'importance des deux sexes et la discrimination continuent d'être des caractéristiques prédominantes des politiques économiques et sociales formulées et mises en œuvre dans la région, sans égard à l'inégalité des relations entre les sexes dans les ménages ou sur le plan de l'accès à des ressources stratégiques comme la terre et le crédit (Sow, 1993), ou encore dans des domaines de premier plan de la vie sociale, par exemple l'éducation, la santé, l'emploi et la vie politique. L'inégalité des sexes est donc un aspect persistant des politiques sociales classiques, de sorte que, plutôt que ce donner des moyens de développement aux femmes, les politiques sociales contribuent à renforcer et à consolider des relations et des structures inéquitables (Williams, 1989 ; Etta, 1994).

Cependant, la politique sociale en Afrique centrale et occidentale n'est pas demeurée statique. Elle a évolué en réponse à certains processus historiques qui ont présidé à la formation des pays dans la région ou à la mise en place de systèmes internationaux et mondiaux plus vastes. En termes généraux, l'histoire de la région, aux fins qui nous occupent, peut se diviser en deux périodes, la période coloniale et la période postcoloniale. Aucune de ces périodes n'a suivi une évolution monolithique et chacune comporte différentes phases assorties de tendances spécifiques dans plusieurs aspects de la vie économique et sociale. Ces notions sont utilisées ici pour ordonner les expériences et les événements, plutôt qu'au sens de la définition culturelle plus vaste qui caractérise les tendances actuelles du discours sur la postcolonialité.

La période coloniale

La période coloniale, qui a été fort complexe, se caractérise par d'importantes variations entre les régions et les sociétés et à l'intérieur de chacune d'entre elles. Ces variations sont attribuables à la fois aux différentes façons dont les sociétés se sont intégrées au système capitaliste mondial et aux fonctions qu'elles y ont remplies : bassins de main-d'œuvre, zones de concessions minières, ou régions de l'économie commerciale coloniale, qui reposait sur la production agricole paysanne destinée aux marchés métropolitains. Les particularités culturelles et politiques des puissances coloniales (Belgique, Grande-Bretagne, France et Portugal) et leurs modes d'organisation et de gestion des colonies ont également influencé la façon dont les États et leurs économies politiques sont apparus. Cependant, en dépit de ces différences, chaque puissance coloniale était un exploiteur et avait la mentalité métropolitaine de l'État colonial « pilleur » (Crowder, 1968 ; Bathily, 1994 ; Zeleza, 1994).

Pendant cette période, apparurent dans la région des politiques sociales formelles, issues de ces influences complexes et souvent contradictoires et façonnées par « les idéologies et les structures de l'État providence », qui « reflétaient une interprétation très étroite du bien-être social » (Boyden, 1990, p. 200) [traduction]. Par conséquent, la politique sociale coloniale avait certaines grandes caractéristiques qui lui étaient propres.

Premièrement, elle était largement définie par la mission coloniale, soit l'exploitation économique des ressources des colonies. Selon Fadayomi (1991, p. 137),

> la croissance économique ne cédait le pas qu'à l'exploitation économique, tandis que le développement social minimum qui existait résultait entièrement de la fourniture, de la part de la puissance coloniale, des services sociaux de base et de l'infrastructure physique nécessaire à l'exploitation des ressources naturelles. En d'autres mots, le développement social n'était que la résultante accessoire du développement de l'économie de la métropole [traduction].

La politique sociale coloniale avait retenu une approche résiduelle. Comme l'a fait observer Vivian (1995, p. 21),

> à l'ère coloniale, les idées et les politiques concernant le bien-être social étaient essentiellement de nature résiduelle, à savoir que « les institutions de bien-être social ne devraient intervenir que lorsque les structures normales de prestation, c'est-à-dire la famille et le marché, se disloquent ». [...] En d'autres mots, les services de bien-être social (et non seulement le soutien économique, mais également d'autres formes de services sociaux comme l'éducation et la santé) n'étaient offerts qu'à ceux qui ne pouvaient y accéder par d'autres moyens [traduction].

Au service de la mission coloniale, les groupes d'intérêts dominants ont contribué à transformer l'interprétation et la définition de cette mission. Il s'agissait des représentants officiels de la puissance coloniale (les militaires et

les administrateurs), des intérêts commerciaux et marchands — dans certains cas des colons blancs qui étaient présents en Afrique centrale et occidentale, mais pas aussi nombreux qu'en Afrique orientale et en Afrique australe —, des missionnaires et des représentants des organismes de bénévolat. Le soutien dispensé par ces groupes d'intérêts, particulièrement les missionnaires et les organismes bénévoles, consistait principalement à éduquer la population afin de produire les ressources humaines nécessaires à l'administration coloniale et à son économie (Fadayomi, 1991 ; Endanda, 1993).

Deuxièmement, la politique sociale coloniale était restrictive, tant socialement et que géographiquement. Dans de nombreux cas en Afrique centrale et occidentale, les services sociaux n'étaient offerts que dans les régions urbaines ou dans les régions où il y avait un grand nombre de colons. Comme Boyden l'a fait observer (1990, p. 180),

> les genres de services de bien-être social offerts [...] reflétaient les préoccupations des dirigeants plutôt que les besoins des dirigés. L'une des priorités explicites des puissances coloniales était d'assurer la protection de la communauté des expatriés contre un environnement physique hostile. Le service de santé nigérian, par exemple, a été établi principalement dans les régions où vivaient les expatriés, à la suite du grand incendie qui a détruit Lagos en 1877 et de l'épidémie de peste bubonique de 1924. [...] Les colons expatriés et les administrateurs coloniaux s'inquiétaient également de la menace que représentait pour eux la criminalité chez les jeunes, de sorte que leurs préoccupations relativement à la mendicité et au vagabondage ainsi qu'à l'ordre public sont devenues prédominantes [traduction].

De surcroît, les établissements coloniaux étaient non seulement ségrégués, mais également classés selon les services sociaux qui y étaient dispensés, par exemple dans le cadre de la *Town Planning Act* de 1917 au Nigeria (Mabogunje, 1968 ; Onokerhoraye, 1984 ; Aina, 1990). La naissance de grandes villes tirant leur origine de la colonisation et d'un développement géographique et socioéconomique inégal et inéquitable est l'une des conséquences de la concentration des services sociaux et d'autres genres de services dans ces centres coloniaux. La loi de 1917 classait les villes nigérianes en villes de première classe, de deuxième classe et de troisième classe d'un côté et en villes autochtones de l'autre côté. Cette classification déterminait à son tour les structures administratives et les infrastructures, par exemple l'électricité et les aqueducs. Les services sociaux et l'administration de ces villes dépendaient de leur classification. Les villes autochtones souffraient d'une négligence presque absolue. Lagos, la capitale coloniale, était la seule ville de première classe.

La politique sociale était donc sélective, discriminatoire et limitative, ayant pour objet de protéger et de favoriser les intérêts coloniaux et ceux des colons blancs (Patel, 1992). La politique sociale ne s'adressait à la population locale que si celle-ci jouait un rôle important dans la structure coloniale ou si son exclusion risquait fondamentalement de menacer les intérêts coloniaux ; par

exemple, les puissances coloniales ont implanté des services de santé environnementale sur les côtes de l'Afrique occidentale pour lutter contre la malaria qui était très répandue dans la région.

Les principaux acteurs sociaux étaient les représentants officiels de la puissance coloniale, les agents des organismes bénévoles étrangers, particulièrement les missionnaires, de même que les représentants des intérêts économiques étrangers, les colons et les divers segments de la population locale. Parmi ces derniers, on retrouvait les chefs, particulièrement les « adjudants », créés par les administrateurs coloniaux britanniques à la recherche d'une administration politique indirecte (Crowder, 1968), les nouvelles élites instruites, qui, dans certains cas, étaient définies culturellement comme étant *évoluées* et *assimilées*, et les riches commerçants. À l'occasion, les groupes raciaux comme les mulâtres et les travailleurs spécialisés et entrepreneurs du Levant et de l'Asie étaient également inclus. Il s'agissait des principaux bénéficiaires des politiques sociales coloniales.

Les avantages que tiraient ces groupes des politiques sociales coloniales n'étaient pas tous les mêmes. Dans la plupart des cas, la principale préoccupation était de protéger les intérêts des représentants officiels de la puissance coloniale. Avant la Seconde Guerre mondiale, par exemple, ces avantages, dans la plupart des régions de l'Afrique centrale et occidentale, se limitaient à la fourniture de services sociaux, par exemple l'approvisionnement en eau, les services de santé, les installations d'éducation et les routes. Les objectifs étaient de préserver la loi et l'ordre et de protéger les administrateurs locaux subalternes qui allaient exploiter efficacement les ressources naturelles et autres des colonies et créer des marchés coloniaux pour les exportations de la métropole. Dans la pratique, cela comportait la fourniture d'un minimum de services sociaux à la majorité du peuple. Cependant, on se préoccupait excessivement de la sécurité, de la santé et de la sûreté des représentants officiels de la puissance coloniale, des commerçants et des colons. Cette préoccupation allait jusqu'à la planification des villes coloniales et le fonctionnement des institutions officielles, par exemple les prisons, les tribunaux et les hôpitaux. La sécurité sociale, les régimes de pension, etc., ces éléments n'étaient pas offerts universellement, mais destinés avant tout aux représentants officiels de la puissance coloniale et aux anciens combattants. Ainsi, la politique sociale dans l'Afrique centrale et occidentale et des colonies n'était pas seulement restrictive et limitative, mais elle était également centrée sur la sécurité physique des conquérants coloniaux.

Au moment de la transition de l'administration coloniale à une administration postcoloniale, les fonctions et les objectifs de la politique sociale ont été complètement transformés. La politique sociale est devenue un moyen de légitimiser les nouveaux régimes mis en place par les dirigeants nationalistes africains d'États postcoloniaux faibles et fragmentés.

La période postcoloniale

Dans la région qui nous intéresse, la période postcoloniale compte deux phases distinctes qui se chevauchent néanmoins. La première est le début de la période postcoloniale, ou la phase constructionniste. La deuxième est la phase de la crise, qui a commencé au milieu des années 70 et qui s'est accentuée et prolongée tout au long des années 80.

Le début de la période postcoloniale

Le début de la période postcoloniale correspond approximativement aux dix premières années d'indépendance de la plupart des pays d'Afrique centrale et occidentale, depuis la fin des années 50 jusqu'au milieu des années 70. Elle coïncide non seulement avec l'accession à l'indépendance de la plupart des États de l'Afrique subsaharienne, mais également avec une résurgence du nationalisme, des projets de développement, de l'optimisme, de la confiance et d'une certaine croissance économique stable, même si elle fut brève. Elle a pris fin au moment de la première crise économique mondiale, qui a été provoquée par l'augmentation des prix du pétrole de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole. Parallèlement à la crise du pétrole, que l'on a appelée crise africaine, et au ralentissement économique qui l'a accompagnée, d'autres phénomènes ont commencé à se manifester, notamment la sécheresse et la famine attribuables aux crises écologiques sahéliennes et une vague de crises politiques persistantes. Celles-ci se sont traduites par l'effondrement virtuel de l'État et de l'ordre social dans des pays comme le Burundi, le Liberia, le Rwanda et le Zaïre.

Cette phase constructionniste a été une phase de consolidation et d'expansion du modèle d'accumulation néocolonial qui avait caractérisé le développement dans de nombreuses économies politiques africaines (Mbaya, 1995). Ce modèle s'appuyait sur une stratégie de légitimation des programmes populistes des mouvements nationaux qui ont accédé au pouvoir après l'indépendance (Mkandawire, 1995). Au cœur même de la stratégie de légitimation, on retrouvait une politique sociale de première importance qui renvoyait à l'idéal essentiellement constructionniste du développement économique, c'est-à-dire la construction d'infrastructures physiques, sociales et humaines. Ce fut également une période de « construction » de programmes sociaux de premier plan dans les domaines de l'éducation, du logement, de la santé, de l'urbanisme, de même que de subventions sociales élaborées. On assista parallèlement à la construction de nouveaux symboles physiques de la nation, par exemple des aéroports, des ports, des bases militaires, des hôtels cinq étoiles, des quartiers résidentiels prestigieux, des édifices pour le Parlement et pour le gouvernement, et les sites des premières industries de substitution des importations et de traitement des exportations.

Sauf dans les économies très appauvries, cette phase se caractérisa par une certaine affluence postcoloniale distinctive pour les strates et les classes plus privilégiées des sociétés africaines postcoloniales, qui devenaient graduellement la nouvelle élite ou qui s'y intégraient. Ce fut également une période de stabilisation des prix de production dans certains pays et de boom économique dans d'autres pays, notamment la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Kenya, le Nigeria, la Zambie et, dans une certaine mesure, l'Ouganda, le Sénégal et la Sierra Leone. Parallèlement, de nouveaux groupes urbains composés de travailleurs, de bureaucrates, de commerçants, de membres des forces armées et des professions libérales étaient de plus en plus nombreux à demander avec véhémence qu'on fasse place, au sein de l'économie, à un cadre de prestation des politiques sociales.

Le début de la période postcoloniale fut donc axé en grande partie sur l'expansion des structures sociales et économiques visant à intégrer les intérêts et les groupes autochtones qui avaient été exclus du système colonial. Les mesures implantées pour répondre à ces demandes devenaient un élément essentiel du modèle de légitimation nationaliste et furent probablement l'élément central d'une tentative visant à faire profiter des fruits de l'indépendance les groupes qui avaient les plus grandes revendications. Selon Laakso et Olukoshi, qui se sont intéressés à la politique sociale dans le cadre du projet nationaliste des régimes postcoloniaux (1996, p. 15),

> le boom économique postcolonial qui a caractérisé les premières années de l'indépendance facilita l'expansion régulière des services sociaux et des bureaucraties de telle sorte que les gouvernements purent répondre aux demandes des nouvelles élites politiques, religieuses, économiques, bureaucratiques et sociales des divers groupes ethniques et satisfaire aux besoins essentiels en matière de bien-être social et de services sociaux de la population en général, dans le cadre du « contrat social » postcolonial [traduction].

Cependant, les modèles de l'accumulation et de la légitimation présentèrent des difficultés, car ils atteignaient rapidement les limites réelles de leur capacité d'intégrer de plus en plus de nouveaux éléments, à la fois socialement et économiquement, compte tenu des limites des ressources et de la croissance rapide de la population. Entre la fin des années 60 et le début des années 70, les éléments fondamentaux du projet nationaliste commencèrent à se désintégrer politiquement. La lutte pour la légitimation et l'intégration céda le pas devant un autoritarisme et un monolithisme croissants. L'apparition et la consolidation de régimes à parti unique devinrent courantes, tout comme les régimes militaires, exploités de plus en plus souvent par le biais de mécanismes clientélistes et autocrates. Simultanément, le contexte mondial commença à devenir de plus en plus défavorable (Laakso et Olukoshi, 1996, p. 16-17) :

> Des problèmes économiques profondément enracinés dans le contexte d'une récession économique à l'échelle mondiale signifiaient que le « contrat social »

> postcolonial ainsi que les diverses alliances et les divers réseaux bâtis autour de ce contrat social pour créer une stabilité politique relative devenaient de moins en moins viables. À mesure que la crise économique s'aggravait dans divers pays africains, la capacité de l'État de fournir des services de bien-être social à la population et d'accorder des privilèges à l'élite politique et économique diminuait [traduction].

Avec le déclin de la politique démocratique populaire et l'effondrement des économies, la politique sociale commença elle aussi à s'éroder et à perdre de son importance. On laissa les services sociaux et les infrastructures sociales se désintégrer par pure négligence ou, lorsqu'ils existaient sous des formes rudimentaires, ils furent repris en main par les barons locaux qui en firent mauvais usage à des fins de patronage politique.

La phase de la crise

Jusqu'à maintenant, la phase de la crise de l'ère postcoloniale ne semble pas vouloir se résorber ou même ralentir. Elle s'est aggravée par suite des programmes dits de réforme économique, qui ont représenté des défis pour les régimes politiques et économiques de la région et ont contribué à redéfinir les relations sociales entre les groupes économiques et sociaux ainsi que les relations entre les ethnies et entre les sexes. Les changements qui se sont manifestés pendant cette période ont eu pour effet une réorganisation des structures sociales et des structures de classe de la période coloniale et du début de la période postcoloniale et l'apparition de nouvelles catégories de gagnants et de perdants, la vaste majorité de la population se retrouvant parmi les perdants. Dans les milieux politiques, cette phase a représenté des possibilités de libéralisation politique et de démocratisation dans certains pays, par exemple au Bénin et au Mali, mais n'a pas solutionné la crise d'autres pays chroniquement déchirés par les guerres comme le Burundi, le Congo-Kinshasa (ex-Zaïre) et le Rwanda.

À mesure que les modèles d'accumulation et de légitimation d'un grand nombre des économies politiques africaines se heurtaient à des difficultés, plusieurs de ces nations ont entamé, dans les années 70, une longue période de ralentissement économique prolongé. Dans certains pays de l'Afrique centrale et occidentale — notamment au Tchad, au Mali et au Niger — ce phénomène s'est accompagné de sécheresses, de famines et d'autres crises écologiques graves. Dans d'autres pays, la crise économique a été aggravée par la répression politique et le monolithisme, l'instabilité, les guerres et les conflits. Cependant, la crise de l'endettement et les programmes de rétablissement économique devinrent l'une des caractéristiques prédominantes dans les pays de la région. En peu de temps, le ralentissement économique et la crise de l'endettement devinrent les problèmes les plus graves. Ils étaient l'aboutissement des effets combinés de la structure coloniale initiale des économies africaines,

du défaut des régimes postcoloniaux de corriger de tels effets, et des pressions de la mondialisation économique.

L'effondrement des prix des produits d'exportation, qui s'était manifesté périodiquement entre 1960 et 1980, devint plus persistant, plus prolongé et plus grave, et finit par entraîner l'effondrement du marché des exportations dans les années 80 (Culpeper, 1987). Sans entrer dans les détails, il suffira de dire que cet effondrement s'est accompagné d'une réduction de la productivité agricole, de l'augmentation des importations de produits alimentaires et autres, de l'augmentation de la dette, et d'un déficit croissant au chapitre de la balance des paiements. Les investissements, particulièrement les investissements étrangers, diminuèrent ; le chômage commença à augmenter et la pauvreté s'accrut. Ainsi, même si les projections de la proportion de la population vivant sous le seuil de la pauvreté dans le reste du monde montrent une diminution entre 1985 et 2000, les projections pour l'Afrique affichent une hausse constante, bien que légère, soit de 47,6 p. 100 en 1985 à 47,8 p. 100 en 1990 puis à 49,7 p. 100 en 2000 (Oxfam, 1993).

Les principales IFI, à savoir le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, ont conçu un train de politiques et de stratégies pour répondre à cette crise. Ces politiques, même si elles n'ont pas été directement élaborées par les IFI, ont été mises en œuvre avec leur aide et influencées par leurs principes et leurs perceptions de ce qui constituait une bonne stratégie économique. Ces solutions transnationales à des problèmes nationaux, qui avaient souvent pour objet de « stabiliser » ou « d'adapter » les économies, avaient été formulées en termes de réforme du marché et conçues comme mesures palliatives pour des économies étouffées ou déformées par un excès d'interventions et de réglementations de l'État, la distorsion des prix, une aide financière démesurée pour les secteurs urbains, et une tendance marquée en faveur du contrôle étatique et des monopoles étatiques.

Les réformes, connues sous les noms de programmes de stabilisation économique, de politiques ou de trains de mesures d'ajustement économique, de programmes de réforme économique ou de programmes d'ajustement structurel (PAS), comprenaient un certain nombre de caractéristiques fondamentales :

- le retrait des subventions à des produits essentiels, notamment les produits alimentaires, les sources d'énergie comme le pétrole, et d'autres intrants à la production, notamment les engrais ;
- la déréglementation des prix agricoles et l'élimination des commissions de mise en marché et autres intermédiaires de ce genre ;
- la dévaluation de la devise locale ;

- la réduction de l'emploi dans la fonction publique et l'élimination ou le retrait des subventions aux fonctionnaires ;
- la privatisation ou la commercialisation des entreprises publiques et parapubliques ;
- la commercialisation des services sociaux et des infrastructures sociales — par exemple l'éducation, la santé, l'approvisionnement en eau et le logement — par le relèvement des prix payés par les utilisateurs et des mesures de récupération des coûts ;
- le recours accru à des impôts indirects et à des mesures d'austérité, par exemple le gel des salaires, pour augmenter les revenus publics ;
- la libéralisation des lois sur la main-d'œuvre, pour favoriser une économie dont l'orientation serait davantage dictée par le marché.

Les IFI obligeaient souvent les pays à mettre en œuvre la totalité ou des aspects importants de ces mesures s'ils voulaient continuer de recevoir leur aide financière. Entre 1980 et 1989, 36 pays de l'Afrique subsaharienne ont mis en place 241 PAS, dont un grand nombre avaient de multiples composantes (Oxfam, 1993). Cette approche a appelé la déréglementation, le retrait des subventions, la réduction des effectifs de la fonction publique et la commercialisation des services sociaux, mesures qui ont toutes eu des répercussions profondes sur l'emploi et la prestation des services sociaux. La crise économique et les politiques d'ajustement ont eu des répercussions d'envergure sur tous les aspects de la vie dans la plupart des régions d'Afrique. Les structures économiques et sociales furent transformées ; les politiques et les régimes administratifs, restructurés ; le statut individuel et collectif, les modes de vie et la psychologie furent affectés de nombreuses façons, notamment par un état prolongé de choc et un comportement compensatoire multi-adaptatif (Aina, 1989).

Les politiques d'ajustement structurel se sont grandement répercutées sur les politiques sociales, la fourniture des services sociaux et le mieux-être de la population en général. Étant donné les principaux éléments du train des mesures de réforme, les politiques sociales et les services sociaux ont été directement touchés soit parce qu'ils ont été privatisés ou commercialisés, soit parce que le gouvernement s'est complètement retiré de ces domaines et les a négligés. Il a été démontré que les répercussions de l'ajustement structurel sur les services sociaux ont eu de graves conséquences pour la santé, l'éducation, l'approvisionnement en eau et l'assainissement de l'environnement. Selon la plupart des conclusions, ces éléments se sont détériorés parce qu'ils étaient négligés ou étaient devenus inaccessibles pour la majorité de la population qui les utilisait au début de la période postcoloniale (Adepoju, 1993 ; Bakker, 1994 ; Gibbon, 1995 ; Mkandawire et Olukoshi, 1995).

Dans les circonstances, et compte tenu des problèmes considérables auxquels devaient faire face les gens ordinaires et les collectivités dans la plupart des pays d'Afrique centrale et occidentale, ils n'eurent pas d'autre choix que de recourir à des mesures autonomes créatives pour satisfaire leurs besoins fondamentaux. Même s'ils continuaient de souffrir d'intenses privations, ils prirent des mesures pour se doter des services que l'État négligeait de leur offrir ou était incapable de leur offrir. À certains égards, pour ces segments de la population, les PAS créèrent de nouveaux modes de prestation des services sociaux, mais à des niveaux inférieurs à ceux que les gouvernements pouvaient offrir ; ils n'en contribuèrent pas moins à répondre à des besoins réels. Aina (1997b, p. 425), en décrivant cette expérience surtout dans les régions urbaines de l'Afrique, mit en lumière de nombreuses facettes des répercussions des PAS et des réactions populaires que ces programmes avaient suscitées dans les centres urbains en Afrique :

> Il s'agit notamment des engorgements de circulation, des inondations, des routes en mauvais état, les drains engorgés, des égouts débordants et à ciel ouvert, du manque de fiabilité des approvisionnements en eau et en électricité, des pannes des systèmes téléphoniques et des amoncellements de plus en plus grands de déchets fourmillant de vermine. Tandis que les risques pour la santé et l'environnement se multipliaient, les services de santé, privés de ressources et de fournitures essentielles et/ou sous le coup de mesures de protestation prolongées de la part d'un personnel insatisfait, ne purent tenir [...] Par ailleurs, les fondements de la loi et de l'ordre s'érodaient de plus en plus, à mesure que les pressions économiques augmentaient et que les agents de sécurité, peu motivés et mal payés, baissaient les bras ou étaient trop vulnérables du point de vue de leurs besoins matériels [...] Pour s'assurer une certaine protection dans leur foyer et dans leur voisinage, les collectivités organisèrent des groupes de justiciers et des rondes [...] qui administraient souvent une justice instantanée en exécutant sommairement les suspects. Même si elles ne sont pas souhaitables, ces mesures n'en représentent pas moins une forme « d'entraide collective » organisée en réponse à des conditions difficiles [traduction].

Cette entraide devint un aspect important de la prestation des services sociaux et de la politique sociale à « l'ère des PAS ». On y retrouvait diverses caractéristiques, non seulement celles des services communautaires collectifs, mais également celles de la commercialisation et des initiatives privées. Les adeptes de la libéralisation et de la privatisation faisaient valoir que ces dernières s'inscrivaient dans une tendance à long terme. Comme Aina (1997b, p. 425) l'a fait remarquer,

> « l'entraide » dans les secteurs urbains passa graduellement des initiatives de « développement communautaire » de la période coloniale et du début de la période postcoloniale, qui tiraient souvent leur origine de l'extérieur et qui étaient dirigées par les bureaucrates, à des mesures d'entraide (considérée davantage comme une réponse autonome d'autoprotection à des pressions et à des besoins réels) pour la fourniture de services comme l'élimination des déchets, le déblocage des drains et la lutte contre

> le crime. Dans les endroits où l'entraide (c.-à-d. la prestation des services sans but lucratif) n'était pas très avancée, ou ne réussissait pas à prendre son essor, de petites entreprises commerciales ont vu le jour dans les domaines de l'élimination des déchets, de l'éducation, de la médecine, etc. Il pouvait s'agir de petits services d'élimination des déchets équipés de brouettes et de chaudières, de vendeurs d'eau qui transportaient des chaudières sur leur tête et sur leurs épaules, et d'instituteurs « à la leçon » qui instruisaient des groupes d'enfants dans les cours des maisons ou des remises. Chaque fois que l'État échouait ou était absent et que le secteur privé formel ne s'y substituait pas ou demandait des frais trop élevés, les pauvres en milieu urbain se sont organisés pour combler l'écart, soit par des initiatives collectives sans but lucratif, soit par de petites entreprises dont les prix étaient raisonnables [traduction].

Il est cependant important de préciser que même si les PAS ont promu certaines formes d'autosuffisance et d'initiative autonome, ils n'en ont pas moins eu pour effet d'éroder un grand nombre des gains qui avaient été réalisés dans les années 60 et 70 en matière de politique sociale et de développement humain dans des domaines comme les études primaires, l'alphabétisation des adultes, la mortalité infantile et maternelle, la nutrition des enfants et l'éradication des maladies contagieuses. Les infrastructures sociales mises sur pied dans les années 60 et 70 se détérioraient et n'étaient pas entretenues ou renouvelées ; parallèlement, les compressions des dépenses publiques imposées par les PAS et une combinaison de facteurs comme la mauvaise gestion et la négligence ont renversé les gains réalisés pendant ces décennies. Les organismes et les groupes préoccupés par les conséquences des PAS sur le plan social n'ont pas manqué de souligner cette réalité (Gibbon et Olukoshi, 1996), sous l'impulsion de la série de livres « L'ajustement à visage humain » du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (Cornia *et al.*, 1987). Ceux-ci ont eu pour effet de remettre la politique sociale à l'ordre du jour des discussions sur l'élaboration et la mise en œuvre des PAS, tout en posant les jalons d'une ère de l'ajustement en matière de politique sociale.

L'ère de l'ajustement des politiques sociales

Le caractère transnational des politiques sociales nous amène à examiner à la fois leur omniprésence dans la région de même que le nouveau plan d'action en matière de politique sociale qui reflète ce phénomène. Les politiques sociales à l'ère de l'ajustement affichent trois caractéristiques principales en ce qui concerne leurs agents et leur mise en œuvre.

Premièrement, apparaît un nouveau genre de fournisseurs de services sociaux locaux de petite envergure qui se distinguent des sources autochtones classiques de services sociaux reposant sur les systèmes de solidarité sociale que constituent les familles, les lignages et la parenté (Aina, 1997a). Il s'agit souvent d'initiatives privées exploitées selon les règles du secteur parallèle, et

leurs services sont généralement payants. Ils offrent toute une gamme de services, notamment l'élimination des déchets, la vente de l'eau, l'éducation et la construction des routes, etc. Ce qui les rend intéressants, c'est qu'ils sont le produit rudimentaire d'initiatives locales et d'efforts individuels.

Une deuxième caractéristique des politiques sociales à l'ère de l'ajustement, c'est l'expansion du rôle des intervenants communautaires et des bénévoles dans la prestation des services, qui englobe un vaste éventail d'institutions et de services sociaux. Ils ont notamment pour rôle de dispenser des services à la fois volontaires et obligatoires, par exemple la construction des routes, le nettoyage des drains, l'assainissement de l'environnement, des groupes communautaires de défense sociale et des groupes de justiciers. L'institutionnalisation de services de ce genre revêt différentes formes. Dans certains cas, il s'agit de services temporaires que l'on organise pour répondre aux besoins immédiats de la collectivité ou réagir à certaines menaces (p. ex. une augmentation du nombre de vols) et que l'on démantèle une fois les besoins satisfaits. Dans d'autres cas, par exemple dans la métropole de Lagos, au Nigeria, ils ont été transformés en structures plus durables, par exemple des associations de quartier ou même des coopératives constituées pour faire des achats massifs de certains produits comme des matériaux de construction pour améliorer les maisons, certains produits alimentaires rares et autres produits de ce genre.

On a également assisté, dans le secteur bénévole, à la prolifération d'organisations non gouvernementales (ONG) locales ou internationales, qui sont souvent mises sur pied à l'initiative de fondations privées et d'autres organismes subventionnaires multilatéraux et bilatéraux, qui les encouragent et les financent (Aina, 1993). Ces nouveaux agents jouent dorénavant un rôle important non seulement dans la redéfinition des priorités et des préoccupations en matière de politique sociale, mais également dans la formalisation de l'application plus universelle d'approches institutionnelles et administratives en ce qui concerne leur mise en œuvre, notamment des systèmes de comptabilité et de rapports financiers, la gestion, les structures de la gestion publique, et même les systèmes idéologiques et échelles de valeurs de « la culture de bénévolat, du mode de vie et du langage des ONG » (Aina, 1993, p. 140) [traduction]. En d'autres mots, en plus de s'occuper de ce que Fowler (Fowler, 1992, 1995) a appelé l'internationalisation du bien-être social, les ONG sont également en train d'internationaliser leurs structures, leurs approches et leurs idéologies institutionnelles.

L'apparition de politiques sociales reposant sur une approche dite des « dimensions sociales de l'ajustement » (DSA) constitue une troisième caractéristique — la caractéristique qui est peut-être la plus importante, puisqu'elle a supposé d'importants investissements dans les ressources et que, dans certains cas, elle a eu des défenseurs et des agents formidables. Il s'agit d'une caractéristique très importante de la politique sociale actuelle et de sa

dimension transnationale, non seulement parce que les principaux agents en sont souvent les IFI, comme la Banque mondiale, ainsi que les gouvernements des pays de la région, mais également parce qu'elle représente les premiers jalons de ce qui constituera un plan d'action d'après la crise pour les politiques sociales en Afrique.

Cela revêt d'autant plus d'importance que les tentatives visant à élaborer et à mettre en œuvre de nouvelles politiques sociales néolibérales sont en train d'être harmonisées et reproduites dans divers pays, et qu'elles touchent ainsi la vie de millions de personnes. Non seulement n'y a-t-il presque pas de débats sur l'élaboration et la mise en œuvre de ces nouvelles politiques sociales dans les pays visés, mais encore les bénéficiaires ne participent-ils à peu près pas à la détermination de leurs propres besoins. En dépit de ce manque de respect pour les principes de base de la démocratie et de la participation, certains de ces projets sont présentés comme des interventions participatives de micro-niveau. Dans la pratique cependant, ils sont souvent conçus par des spécialistes étrangers et habituellement gérés et évalués en fonction d'indicateurs et de repères au sujet desquels les participants n'ont jamais été consultés. Il s'agit donc en général d'interventions descendantes qui ont des effets d'aliénation.

Deux des principaux éléments des politiques et des interventions DSA sont les programmes d'action sociale et les fonds sociaux. Les programmes d'action sociale ne sont assortis que de stratégies limitées de lutte contre la pauvreté et leur conception et leur mise en œuvre sont en général assez étroites ; de plus, le rapport coût-efficacité des mesures mises en œuvre pour atteindre leurs objectifs n'est pas très élevé (Hutchful, 1994 ; Gayi, 1995 ; Mhone, 1995 ; Vivian, 1995). Dans un document de la Banque mondiale, Marc et ses collaborateurs (1995, p. 1) affirmaient que

> les programmes d'action sociale et les fonds sociaux ont revêtu des formes différentes en Afrique par rapport à d'autres régions. Les programmes d'action sociale et les fonds sociaux sont tous deux considérés comme des filets de sécurité sociale, mais en fait, ils ont souvent un mandat plus vaste [traduction].

Ces projets multisectoriels à moyen terme sont conçus pour intervenir surtout de façon à créer de l'emploi et à dispenser des services sociaux de base. Ces interventions font souvent appel à des projets visant plusieurs pays et comportant, dans certains cas, des programmes qui ont été appliqués dans pas moins de 14 pays de l'Afrique centrale et occidentale ; l'initiative de la Banque mondiale en est un élément (Marc *et al.*, 1995). En ce qui concerne leurs objectifs, toujours selon les mêmes auteurs (Marc *et al.*, 1995, p. 2), ces interventions DSA

> sont conçues pour atteindre divers objectifs socioéconomiques, institutionnels et politiques, notamment alléger les effets d'une dysfonction économique prolongée, protéger les individus qui ont souffert de l'ajustement, fournir du soutien de telle sorte

> que les pauvres pourront en profiter à plus long terme, établir des mécanismes institutionnels pour atteindre les démunis et renforcer le soutien politique à l'égard du programme d'ajustement [traduction].

Si nobles soient ces objectifs, certains analystes ne sont guère impressionnés par leurs effets ou leur efficacité à l'un ou l'autre de ces chapitres (Hutchful, 1994 ; Vivian, 1995).

Des examens comparatifs des projets font ressortir les éléments suivants : il s'agit généralement de projets à court ou à moyen terme ; ils sont axés sur des programmes de travaux publics et de remise en état de l'infrastructure, de même que de création d'emplois ; ils se concentrent sur l'acquisition d'aptitudes particulières, notamment des aptitudes artisanales de niveau inférieur ; ils ont tendance à compter sur des intrants du secteur privé, c'est-à-dire la contribution d'entrepreneurs et de chefs d'entreprise de petite envergure, des micro-entreprises et le secteur parallèle ; ils favorisent la création de structures de rechange pour la prestation des services sociaux, en recrutant du personnel, en mettant sur pied des conseils, etc. En outre, les projets sont souvent tributaires de la demande, alors qu'ils acceptent l'autosélection des clients ; ils visent à promouvoir des approches particulières en matière institutionnelle, administrative et opérationnelle et se fondent sur la croyance dans l'efficience et la supériorité de l'entreprise privée ; ils sont souvent financés par des donateurs et des sources de l'extérieur.

Ce sont là les principales caractéristiques des initiatives DSA en matière de prestation des services, de travaux publics et de création d'emplois. Par ailleurs, on a également démontré que ces programmes et ces politiques comportent des limites inhérentes, notamment sur les plans de la discrimination sexuelle en faveur des hommes, de la viabilité à long terme, de la portée (puisqu'ils ont de la difficulté à atteindre les plus pauvres d'entre les pauvres) et des répercussions (puisqu'ils ont tendance à ne toucher qu'une faible proportion de la population). On a également dit que l'importance qu'ils accordent à la visibilité politique vient déformer leur conception et leur mise en œuvre, en plus d'entraver toute tentative sérieuse d'évaluation de leurs répercussions (Vivian, 1995).

Compte tenu de l'expérience des années passées, il est évident que les initiatives DSA représentent une stratégie significative et importante pour la fourniture des services sociaux en Afrique. À de nombreux égards, les politiques et les programmes DSA constituent un processus de plus en plus répandu de transnationalisation de la politique sociale ; il n'y a jamais rien eu de semblable dans la région, si ce n'est des efforts d'harmonisation des politiques des puissances coloniales. Cependant, ces politiques ont une portée plus vaste que les efforts coloniaux. Avec la participation des gouvernements nationaux, les initiatives SDA en matière de politique sociale constituent des tentatives visant à imposer à ces pays des stratégies pour la fourniture de services sociaux à long

terme, non seulement en ce qui concerne les caractéristiques expresses des projets et des programmes sociaux, mais également du point de vue de la restructuration radicale qu'ils imposent dans le secteur social. Il s'agit là en soi d'une tentative complexe et souvent contradictoire. Comme Vivian (1995, p. 19) l'a fait observer,

> ce genre de projet de réforme du secteur social constitue une tentative d'établir des liens entre le modèle néolibéral basé sur le marché pour la fourniture des services sociaux et les approches « de rechange » de la participation et de la responsabilisation dans une sorte de « populisme néolibéral ». C'est là un concept intéressant qui suppose que les filets de sécurité sociale ne sont pas uniquement des palliatifs à court terme [...] mais qu'il conviendrait plutôt de considérer qu'ils font partie du processus de restructuration sociale à long terme [traduction].

On fait ensuite la promotion de ces politiques au moyen d'écrans de fumée (Mhone, 1995) ou en jetant de la poudre aux yeux (Hutchful, 1994) et au moyen de manipulations conceptuelles qui reprennent à leur compte des notions populaires et progressistes — comme la participation, la responsabilisation, la communauté et l'équité — pour les présenter comme des éléments essentiels de la transformation des sociétés des économies. En adoptant des notions populaires progressistes, ces initiatives deviennent plus acceptables et la question de savoir comment les nouvelles politiques contribuent à la restructuration des économies et des sociétés de l'Afrique centrale et occidentale et à un développement humain authentique n'est jamais directement posée. C'est pourquoi la mise en garde de Vivian (1995, p. 23) devient impérative :

> Les modèles de réforme du secteur social doivent être évalués en fonction de leur efficience et de leur efficacité globales sur le plan social, de même que de leurs répercussions sur le développement social. Les politiques sociales ont des effets à long terme sur les divisions sociales et les structures sociales, et si les filets de sécurité sociale sont institutionnalisés et deviennent une solution de rechange à la fourniture des services sociaux, cela nous amène à nous poser une question prospective : Qu'est-ce que l'approche néolibérale nous léguera en matière de fourniture de services sociaux ? Est-ce qu'elle aura pour effet de promouvoir ou de retarder les progrès au chapitre du développement social et des formes positives d'intégration sociale ? [traduction]

C'est le genre de questions qu'il faut se poser pour établir des liens entre les politiques sociales transnationales, voire nationales, et le processus du développement. Ce n'est qu'à ce prix que la politique sociale pour les pays de l'Afrique centrale et occidentale deviendra un moyen de soutien non seulement du développement, mais également de la reconstruction nécessaire pour surmonter les effets des récentes crises sociales, politiques et économiques et, bien évidemment, des PAS.

Conclusion : la politique sociale après la crise en Afrique centrale et occidentale

Au moment où les sociétés de l'Afrique centrale et occidentale s'efforcent de surmonter les crises des 25 dernières années, elles font face à certains enjeux importants. Le tout premier est le défi de la reconstruction sociale. Cette dernière ne saurait s'opérer si l'on ne reconnaît pas de façon claire et délibérée les bouleversements et la destruction des dernières années. Pratiquement tous les secteurs de la vie économique et sociale ont besoin de programmes ou de processus de reconstruction, y compris les économies, les structures sociales et politiques, et même la vie culturelle. Les dernières années qui ont été marquées par des crises et des bouleversements n'ont évidemment pas été très propices à la mise en place d'un processus de reconstruction des structures et des systèmes sociaux ou à l'accélération de leur transformation positive. De fait, l'époque a été davantage caractérisée par la déstabilisation et la destruction, qui appellent maintenant la remise en état et la transformation.

De toute évidence, aujourd'hui, nous devons repenser et reconstruire les modèles économiques nécessaires pour gouverner les pays de la région et le faire indépendamment des diktats ou de la tutelle des puissances coloniales ou des gestionnaires des IFI. Le plus grand enseignement à tirer de cette période de crise, c'est de reconnaître la nécessité de reconstruire et de dégager des leçons des erreurs de trois ou quatre décennies de développement économique postcolonial qui, autant aux yeux des Africains qu'à ceux des étrangers, ont été marquées par l'échec.

Il est également important d'envisager la reconstruction des structures politiques des États africains, ce qui renvoie aux changements qui s'imposent dans la structure économique. La vague actuelle de pluralisme et de démocratisation multipartite de même que la lutte pour un plus vaste éventail de droits humains et sociaux nous en donnent l'occasion. Mais le débat sur le sens de la démocratie, de la participation, des communautés, de la représentation et de la décentralisation doit être repris. Il faut entamer une discussion significative sur ce que ces notions représentent pour différents groupes et sur les moyens de les intégrer à de nouveaux cadres conçus pour promouvoir la justice sociale et le bien-être collectif et individuel.

Une étape importante de ce processus consistera à repenser la nature et le rôle de l'État en Afrique. À ce titre, il faudra peut-être s'éloigner de la fausse dichotomie État-marché qui est tellement répandue dans le discours actuel sur le développement. Une autre étape nécessaire sera de définir les possibilités qu'apparaissent en Afrique des États « démocratiques développementaux » qui permettront de surmonter simultanément le double problème du développement économique et de la légitimation démocratique. Des États qui se fondent

sur le développement et la démocratie et qui renforcent le développement et la démocratie.

La construction de tels États doit s'accompagner d'un rôle nouveau et plus positif pour les politiques sociales. L'ère où les politiques sociales étaient utilisées comme des instruments d'exclusion ou tout simplement comme un moyen de légitimation politique est révolue. Nous devons repenser les politiques sociales axées sur le développement humain et les intégrer à la stratégie globale de construction des nations et de développement économique. Si le développement est envisagé davantage comme une entreprise authentique centrée sur l'être humain, au sein de laquelle divers secteurs et divers groupes sociaux participent et jouent un rôle important, la légitimation politique sera moins nécessaire. On aura également moins besoin des politiques comme instruments de domination. De cette façon, le rôle et la fonction des politiques sociales dans le processus du développement, autrefois accessoires, sont dorénavant enchâssés dans le processus même de création d'une société meilleure, qui a pour tâche de lutter constamment contre l'aliénation, l'injustice et l'iniquité sociales et économiques.

Un plan d'action transnational en matière de politique sociale peut être une force positive ou une force négative pour le développement humain et le mieux-être collectif, selon le contenu et les objectifs des politiques sociales transnationales. Si ces objectifs ne visent pas d'abord et avant tout le mieux-être des individus, on peut se trouver piégé dans des systèmes administratifs technocrates qui ont pour objet d'accroître la rationalisation des processus de distribution, plutôt que de s'attacher sérieusement à améliorer la condition humaine.

Les politiques sociales transnationales peuvent avoir des résultats positifs si elles sont conçues et mises en œuvre selon des préoccupations globales visant à résoudre les aspects négatifs de la condition humaine contemporaine. Pour ce faire, on peut envisager des efforts concertés qui porteront sur des questions comme la pauvreté et le manque d'accès d'une grande partie de la population aux débouchés et aux services dont elle a besoin pour améliorer sa condition économique et sociale. C'est là le véritable défi de tout nouveau train de mesures en matière de politique sociale et de toute nouvelle orientation dans le contexte de la réflexion et de la pratique administratives technocrates actuelles lorsqu'il s'agit de répondre à des besoins fondamentaux. En relevant ce défi, les politiques sociales transnationales peuvent renforcer un processus véritable de reconstruction sociale et de développement humain en Afrique centrale et occidentale.

CHAPITRE 4

L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE

DES POLITIQUES SOCIALES DICTÉES PAR LA COLLECTIVITÉ

Kwaku Osei-Hwedie et Arnon Bar-on

Dans la plupart des pays africains au sud du Sahara, les gouvernements qui se sont succédé, s'inspirant de divers cadres politicoéconomiques, ont établi leurs objectifs de développement en fonction de définitions idéologiques de leurs problèmes nationaux. Dans ce contexte, la définition des politiques sociales en Afrique et le processus de leur transformation ont été dominés, dirigés et parfois tenus en otage par l'idéologie.

Les politiques sociales, qui sont les efforts collectifs du peuple d'une nation pour répondre à ses besoins fondamentaux en matière de bien-être social, renvoient à la santé, à l'éducation, à l'emploi, à la formation professionnelle, au logement, à la sécurité du revenu et aux services sociaux individuels, au niveau local ou au niveau national. Aux fins de l'analyse des politiques sociales en Afrique, on peut définir trois périodes distinctes : la période coloniale, les premières décennies de l'indépendance, et l'époque plus récente d'ajustement structurel macroéconomique. Pendant la période coloniale, les puissances européennes ont profité des faiblesses militaires et technologiques de l'Afrique pour exploiter les richesses minières et agricoles du continent. Ce faisant, elles ont subordonné toutes les activités économiques, sociales et politiques à leurs propres intérêts. Ainsi, comme le contrôle politique n'était pas exercé par les Africains et que la richesse était systématiquement expatriée, les pays de la région sont devenus des producteurs d'une valeur économique dont ne profitaient pas leurs peuples. Par conséquent, les pays d'Afrique sont devenus structurellement dépendants, et donc sous-développés.

Derrière ces changements qui se produisent dans l'économie de l'Afrique, on retrouvait l'hypothèse voulant que les Africains n'aient atteint que le stade le plus élémentaire de la civilisation, se situant bien au-dessous des Européens dans l'échelle de l'évolution. On a tiré deux conclusions apparemment contradictoires de cette hypothèse, qui ont été incarnées dans l'idéologie répugnante

de l'apartheid. La première et la principale de ces conclusions, c'est que l'Afrique n'avait besoin que d'un certain degré de développement pour profiter au système prétendument plus avancé du capitalisme européen. Par conséquent, les régimes coloniaux n'y ont consacré que le strict minimum de ressources pour ne mettre en place que les infrastructures et les services sociaux nécessaires à cette fin. Ainsi, l'éducation formelle, par exemple, n'a été assurée que pour obtenir des travailleurs africains efficaces, fiables et dévoués. L'éducation, la santé et les services sociaux connexes ont donc été limités aux segments de la population dont les capitalistes européens jugeaient qu'ils pouvaient profiter. La deuxième conclusion, à l'opposé, c'est que le colonialisme a vu le jour parce que les Africains avaient besoin de progresser au-delà du stade de développement qu'ils avaient atteint à l'époque et de devenir « civilisés ». Ainsi, par exemple, l'éducation religieuse a été offerte pour améliorer le caractère moral et social des Africains. Comme cet objectif de développement humain était de beaucoup secondaire à l'autre, c'est-à-dire l'objectif capitaliste, il n'a été intégré à aucun modèle de politique sociale, mais laissé entièrement aux efforts bénévoles des organisations religieuses, et comme les services ne reposaient sur aucune base autochtone, ils ont été extrêmement rudimentaires et ponctuels. En conséquence, les nations africaines reçurent en héritage de leurs maîtres coloniaux une infrastructure de services sociaux qui était pratiquement sans valeur et fondamentalement résiduelle.

Au moment de l'indépendance, les gouvernements nationalistes ont voulu changer à la fois les conditions créées sous le colonialisme et les principes sur lesquels elles reposaient. Ce fut une période d'attentes de plus en plus grandes qui, jumelées aux sentiments nationalistes, nécessitaient une rupture avec le passé et la recherche d'une nouvelle idéologie du développement. Le socialisme — ou, plus précisément, le socialisme africain — devint donc un véhicule qui allait éradiquer complètement l'économie coloniale et ses structures connexes.

Le socialisme africain mettait l'accent sur l'égalité de tous et préconisait l'égalité d'accès aux ressources, aux services et aux chances. Les initiatives de développement furent donc centrées sur la transformation des structures. Appuyé par une croissance économique rapide et la nationalisation d'un secteur privé dominé par l'étranger et dont le gouvernement tirait de bons revenus, on a investi massivement dans l'infrastructure, depuis la construction de routes jusqu'à la mise sur pied de nouvelles entreprises de substitution des importations qui ont été confiées au secteur parapublic.

Le vaste mouvement de nationalisation des entreprises privées et étrangères se fondait sur une approche proactive du bien-être social dans une perspective socialiste du développement social. Les gouvernements se lancèrent dans de folles dépenses pour construire des écoles, des cliniques et d'autres installations sociales et physiques, qui relevaient toutes du contrôle strict de l'État. Cependant, dans la tradition du passé, les services sociaux et la sécurité

sociale à titre individuel sont demeurés sous-développés. Cela s'expliquait en partie par une tradition qui considérait encore que la famille était le principal moyen d'assurer la sécurité personnelle, et en partie par la croyance voulant que, sous un régime socialiste, les besoins personnels, reflet de l'individualisme, seraient chose du passé.

Au milieu des années 70, cependant, toutes ces initiatives de développement prirent fin. À l'échelle du continent, les économies africaines avaient commencé à subir le contrecoup de crises économiques profondes et prolongées, dont les effets se faisaient sentir partout ; la croissance, quand elle ne tomba pas à zéro, fut négligeable et l'inflation importante. La dette étrangère et la dette intérieure augmentèrent, le chômage s'intensifia, il y eut des pénuries de biens de consommation et les infrastructures sociales se détériorèrent. Dans la plupart des cas, la première réaction des gouvernements fut de mettre en place des mesures de contrôle des prix et d'offrir des subventions pour un grand nombre de produits de consommation populaires et certains intrants de production, notamment les engrais et les semences. Cependant, ces mesures se révélèrent inefficaces. Comme la situation se détériorait davantage, le Fonds monétaire international (FMI) intervint, ce qui annonça une nouvelle ère dans l'histoire de la politique sociale en Afrique : l'ère de l'ajustement structurel.

Essentiellement, l'approche du FMI en matière d'ajustement structurel repose sur la notion néolibérale selon laquelle l'État doit cesser de participer directement à l'économie et à la fourniture des services sociaux, pour laisser la place à des échanges commerciaux dans un marché libre. Cependant, et malheureusement, les mécanismes mis en place à cette fin, par exemple le resserrement de la masse monétaire et la réduction des dépenses publiques, ont aggravé la situation économique déjà précaire de la plupart des consommateurs. En peu de temps, il devint clair que des solutions de rechange s'imposaient pour combler le vide laissé par l'État. S'agissant de la satisfaction des besoins fondamentaux, d'autres organismes allaient devoir intervenir, ce qui préparait le terrain pour le secteur bénévole, qui serait bientôt le principal fournisseur des services sociaux.

Dans le présent chapitre, on examine les choix en matière de développement qui ont été faits dans le cadre des politiques sociales en Afrique et leurs effets sur le bien-être social. Trois périodes historico-idéologiques distinctes et leurs orientations politicoéconomiques sont examinées, puisqu'elles ont façonné la nature et la portée de la fourniture des services sociaux. L'analyse montre comment la prestation des services sociaux communautaires de l'ère précoloniale a cédé le pas aux activités du secteur bénévole et du secteur non gouvernemental, comment les gouvernements nationalistes ont par la suite remplacé ces modes de prestation et comment, dans la foulée des programmes d'ajustement structurel (PAS), on est revenu à la fourniture de services sociaux dans la collectivité. L'analyse fait valoir que de telles politiques sociales

communautaires sont au mieux rudimentaires, puisque le pouvoir d'autodétermination des collectivités est grandement limité par l'État et les organismes que l'État a sanctionnés pour promouvoir l'autodétermination.

Il convient de préciser que derrière un grand nombre de ces transformations, on trouve des influences transnationales et interrégionales importantes attribuables en partie à l'expérience coloniale commune sous le régime britannique, qui a amené la plupart des pays d'Afrique orientale et australe à tisser des liens étroits avec le Commonwealth des Nations. Plus récemment, ces liens ont été renforcés par l'expansion qu'a prise la Communauté pour le développement de l'Afrique australe (SADC Southern African Development Community), dont les activités, très proches de celles de la Communauté économique européenne, influencent de plus en plus l'évolution des économies des pays membres.

L'héritage colonial

Avant le colonialisme, la plupart des sociétés de l'Afrique subsaharienne étaient des nationalités ethniques centrées sur le réseau des amis et des parents, le pouvoir étant exercé dans le cadre d'un régime de chefferie par les anciens des clans et les chefs de ménage. Comme c'est l'autarcie qui caractérisait le mode de vie de la plupart des peuples, ce régime était généralement suffisant pour répondre à la plupart des besoins en matière de bien-être social — depuis le logement et l'entreposage des aliments jusqu'au soutien personnel en période de deuil — selon les principes d'une réciprocité acceptée et d'intimités personnelles équitables (Brooks et Nyireade, 1987).

Le colonialisme, qui allait modifier le paysage africain, endommagea à jamais ce mécanisme de soutien social. On peut donner diverses raisons pour expliquer ce phénomène, dont l'une des plus importantes fut la promotion de l'argent comme principal moyen d'échange pour les biens et les services et l'introduction d'une ligne de démarcation nette entre la propriété familiale et le lieu de travail. Sous la poussée de ces deux phénomènes, la réciprocité devient moins importante pour le bien-être social de l'individu et de la famille (Ouma, 1995). Par exemple, lorsque les gouvernements voulurent assurer un bassin adéquat de main-d'œuvre pour les entreprises européennes, ils mirent sur pied des régimes de taxation. Les Africains durent donc chercher du travail pour gagner l'argent dont ils avaient besoin pour payer leurs impôts. De surcroît, le pouvoir politique fut retiré aux populations locales, ce qui mina l'autorité du régime de la parenté ; la capacité de ce dernier de protéger ses membres socialement vulnérables s'en trouva réduite.

Mais en outre, et c'est peut-être là la raison la plus importante, les colonialistes dévalorisèrent les Africains, leur mode d'organisation et leurs compétences, car leur idéologie consistait à promouvoir la suprématie sociale,

culturelle et économique des puissances coloniales. L'une des conséquences les plus graves du colonialisme, et qui joue un rôle fondamental lorsqu'il s'agit d'expliquer les courants actuels des politiques sociales en Afrique, c'est que toutes les activités rattachées au bien-être social avaient été conçues de façon à répondre aux seuls intérêts de la population non autochtone (MacPherson, 1982). Cette approche fut encouragée et défendue vigoureusement. On en trouve un témoignage très clair dans cette déclaration de Sir Godfrey Huggines, premier ministre de la Rhodésie du Sud : « Je ferai tout en mon pouvoir pour assurer le développement de l'autochtone si je peux protéger ma propre race dans nos propres territoires ; autrement, je ne ferai rien » (SSW, 1996, p. 20) [traduction].

L'une des conséquences concrètes de cette idéologie fut que le bien-être social des Africains fut subordonné à celui des colonialistes et interprété strictement en termes utilitaires. Dans le domaine de la santé, par exemple, les gouvernements ouvrirent des hôpitaux et des cliniques pour la population en général surtout parce que les entreprises européennes avaient besoin de travailleurs en santé et que les propriétaires de ces entreprises craignaient la propagation des maladies contagieuses. Par conséquent, ces services étaient rudimentaires et inférieurs à ceux qui étaient offerts aux Blancs. L'accessibilité des services correspondait de près à la progression des établissements européens, de sorte que les services étaient dispensés surtout dans les régions urbaines, même si la plus grande partie de la population vivait en milieu rural. En Zambie, par exemple, la plupart des services de santé étaient concentrés autour des mines de cuivre et le long du chemin de fer, dans les régions où était recrutée et où travaillait la plus grande partie de la main-d'œuvre africaine.

Cette politique s'appliquait également à l'éducation, comme le prouve bien la situation au Zimbabwe (qui s'appelait alors Rhodésie du Sud). Entre 1972 et 1976, seulement quatre ans avant l'indépendance, le ratio des dépenses publiques à l'éducation des enfants noirs et à l'éducation des enfants blancs était de 1 pour 12, soit 40 dollars du Zimbabwe (ZWD) par enfant noir, par rapport à 475 ZWD par enfant blanc (en 1998, 1 dollar des É.-U. [USD] valait 25,85 ZWD). Contrairement aux enfants noirs, tous les enfants blancs se voyaient garantir la possibilité de faire des études primaires et secondaires complètes. En outre, les familles noires étaient tenues de payer pour faire instruire leurs enfants, ce qui n'était pas le cas des familles blanches. Par conséquent, sur les 5 471 enfants blancs qui ont commencé l'école en 1968, 5 181 ont terminé la classe de quatrième, et le taux d'abandon de 5 p. 100 était attribuable surtout à la migration. Par comparaison, la même année, pour chaque tranche de 1 000 enfants noirs, 250 ne sont jamais allés à l'école, 340 n'ont pas terminé les études primaires, et seulement 78 ont commencé les études secondaires, dont 45 qui ont atteint la classe de quatrième (SSW, 1996).

On retrouve un exemple de ces « deux poids deux mesures » dans les services sociaux personnels offerts au Zimbabwe dans les années 30. Face à l'augmentation des taux de délinquance juvénile, de prostitution, d'alcoolisme et de dissolution des familles, les pouvoirs publics se sont préoccupés de ces phénomènes dans la mesure où ils se retrouvaient chez les colons blancs. Lorsque des problèmes semblables se produisaient dans la population autochtone, le gouvernement s'en remettait à la police pour les régler. Lorsque les services de bien-être social nouvellement établis se préoccupaient des problèmes des Noirs, ils tentaient de les résoudre en réinstallant dans des régions rurales les personnes âgées et les démunis des grandes et des petites villes. Outre le désir de « nettoyer » les zones urbaines, cette politique reposait sur l'hypothèse selon laquelle les besoins des Noirs sont « simples » et peuvent facilement être satisfaits par les familles étendues et d'autres mécanismes de l'économie paysanne. C'est également pour cette raison que les pensions de vieillesse n'étaient accordées qu'aux Blancs.

En résumé, sous le régime colonial, les Européens se voyaient accorder la première priorité ; venaient ensuite les Africains qui étaient d'une utilité immédiate pour l'économie européenne. Les problèmes du reste de la population africaine n'étaient envisagés que si les ressources le permettaient ou s'ils pouvaient être confiés aux bénévoles qui s'occupaient d'œuvres humanitaires et missionnaires. Ainsi, en 1970, l'Église exploitait plus de 60 p. 100 de tous les services de santé en milieu rural au Zimbabwe ; à la veille de l'indépendance, en 1980, les organisations non gouvernementales (ONG) possédaient 107 des 177 écoles secondaires du pays (SSW, 1996), ce qui servait de prétexte aux gouvernements pour justifier les distances qu'ils gardaient par rapport à de tels services sociaux. Cependant, l'Église et les autres organismes bénévoles, qui comptaient avant tout sur les dons de charité, n'étaient généralement en mesure d'offrir que les services les plus élémentaires, qui étaient aussi, par conséquent, de faible qualité. Dans le domaine de la santé, par exemple, la plupart des Africains continuaient de compter sur la médecine traditionnelle pour une bonne partie de leurs soins de santé. Cependant, la contribution de la médecine traditionnelle n'était pas reconnue et était même négligée, de sorte qu'elle était sous-développée par rapport aux normes contemporaines de la médecine.

L'accession à l'indépendance

L'indépendance de l'Afrique subsaharienne et l'accession au pouvoir de gouvernements nationalistes ont soulevé diverses attentes à l'égard des changements socioéconomiques qui allaient renforcer l'égalité et, partant, le développement. Les partis politiques nouvellement formés ont joué un rôle de premier plan dans l'accélération de ces changements, à mesure qu'ils essayaient de gagner des appuis à leur cause. Leur première promesse fut de

garantir la gratuité de l'éducation et des services de santé pour tous, l'amélioration du logement, et la fourniture d'autres services, notamment l'électricité, l'eau courante et les routes. Une autre promesse importante fut celle de la participation populaire à la détermination des besoins et l'élaboration des programmes pour y répondre. Cette promesse se voulait un moyen de permettre au peuple de goûter aux pouvoirs politiques et économiques que le colonialisme leur avait refusés.

De plus, il régnait un certain optimisme au sujet des possibilités de satisfaire de tels désirs. Même s'il était reconnu que tous les pays africains accusaient un retard économique considérable, on supposait que c'était à cause de plusieurs décennies de régimes étrangers qui s'étaient traduites par des investissements insuffisants, la dépendance envers des marchés métropolitains uniques et le manque d'éducation. Lorsque les Africains ont repris le contrôle de leur propre destinée, on s'attendait à ce qu'ils puissent bâtir des industries, construire des villes et des infrastructures, attirer des investissements étrangers et de l'aide étrangère, et faire la preuve de leur potentiel de développement. Le boom du commerce mondial dans les années 60, accompagné d'une demande croissante de produits primaires, qui représentaient les principales exportations africaines, a contribué à renforcer cet optimisme. De plus, à l'époque, le continent était autosuffisant sur le plan alimentaire ; il était même un exportateur net de produits alimentaires.

À l'indépendance, comme pendant la période coloniale, l'idéologie a été encore une fois l'un des grands facteurs qui ont influencé le cours des événements. Le socialisme fut adopté par la plupart des gouvernements africains, en réaction aux régimes gouvernementaux précédents, mais également parce qu'on considérait en général à l'époque que c'était un moyen efficace de renforcer le bien-être social de tout un peuple. Les philosophies socialistes dominèrent la région entre la fin des années 60 et le début des années 90. Comme c'était entendu à l'époque, cela signifiait que le gouvernement allait contrôler toutes les ressources naturelles et les principaux moyens de production, et que ceux-ci seraient exploités dans l'intérêt de la nation dans son ensemble. Cela s'est traduit d'abord par l'adoption de politiques sociales qui allaient être les principaux instruments de la création du nouvel ordre social. Deuxièmement, le phénomène a donné naissance à l'hypothèse selon laquelle ces mécanismes assureraient à l'État les ressources nécessaires pour mettre en œuvre ses politiques et que l'État exercerait un contrôle suffisant pour gérer la société dans son intérêt. Comme l'a affirmé le président Nkrumah (1967, p. 52–53), le socialisme permettrait aux pouvoirs publics d'établir

> une société dans laquelle les hommes et les femmes n'éprouveraient aucune anxiété au sujet du travail, de l'alimentation et du logement, où la pauvreté et l'analphabétisme n'existeraient plus, et où les maladies seraient circonscrites ; une société dans laquelle nos établissements d'enseignement offriraient à nos enfants les meilleures chances d'apprentissage [traduction].

Avec le recul, cela peut paraître naïf. Cependant, pour comprendre l'héritage postcolonial qui a façonné les politiques sociales africaines jusqu'à maintenant, il faut comprendre l'ambiance qui régnait à l'époque, l'atmosphère politique et l'euphorie de l'indépendance après des années de répression.

Les gouvernements socialistes de l'Afrique ont envisagé les problèmes sociaux dans une perspective structurelle et ont pris des mesures proactives, plutôt que réactives, lorsqu'il s'agissait d'adopter des politiques sociales. Dans la plupart des cas, les programmes de bien-être social différaient de ceux de l'Occident, qui reposaient eux-mêmes sur une politique centralisée assortie de paiements de transfert. En Afrique, dont la plupart des économies sont dominées par l'agriculture de subsistance, une très faible proportion de la population avait un revenu susceptible d'être transféré à d'autres, et la proportion de ceux qui pouvaient contribuer à bâtir des systèmes nationaux d'assurance sociale était encore plus faible. Par conséquent, les systèmes de sécurité sociale qui existaient se limitaient surtout à la fonction publique et à quelques autres secteurs d'emploi de l'économie, par exemple le travail manuel. On a plutôt privilégié trois grands secteurs aux fins des investissements, soit l'éducation, la santé (y compris les approvisionnements en eau) et les subventions et contrôles des prix. L'importance de ce dernier secteur est claire, compte tenu de la proportion du revenu que les pauvres consacraient aux produits de base (Muzaale, 1988). En d'autres mots, le développement social, jusque-là résiduel, commença à primer, et par conséquent, l'aide sociale et les autres services personnels de bien-être social demeurèrent très sous-développés.

Forts de ces principes et avec les ressources nécessaires provenant des produits de la nationalisation, les gouvernements furent pris d'une véritable frénésie pour compenser les politiques du passé. On en voit un exemple dans les changements qui ont eu lieu dans le secteur de l'éducation. En Zambie, 880 000 nouvelles places ont été créées dans les écoles entre 1964 et 1984 (Tembo, 1995). Au Zimbabwe, où l'éducation devint gratuite du jour au lendemain, le gouvernement établit 5 500 écoles primaires et secondaires en six ans, soit une augmentation de 220 p. 100 par rapport à l'époque d'avant l'indépendance. Au milieu de cette période, les inscriptions scolaires étaient passées à 2,5 millions, dont 420 000 à l'école secondaire ; par comparaison, en 1980, le nombre total d'inscriptions se chiffrait à 800 000, dont seulement 72 300 au niveau secondaire (SSW, 1996). Dans le secteur de la santé, les gouvernements se sont lancés dans la construction d'infrastructures de grande envergure, l'objectif étant (comme au Zimbabwe) de veiller à ce que personne n'ait à franchir plus de 10 km pour se rendre à une clinique de santé. En Zambie, le nombre total des hôpitaux et des centres de santé passa de 354 en 1964 à 1 006 en 1988, soit une hausse de plus de 160 p. 100 (Tembo, 1995). Tous les services de soins de santé étaient offerts gratuitement, du moins aux pauvres, ou à un prix nominal standard.

Grâce à ces investissements et à d'autres, particulièrement dans l'industrie et les approvisionnements en eau, la première décennie d'indépendance politique de l'Afrique fut caractérisée par une amélioration marquée de la condition de la plus grande partie de la population. En Zambie, par exemple, les dépenses publiques totales ont augmenté à un taux annuel moyen de 19,3 p. 100 entre 1964 et 1970, ce qui avait contribué à une hausse de plus de 50 p. 100 des nouveaux emplois salariés dès 1973, le revenu réel s'en trouvant doublé (Daniel, 1985). Accompagné de l'expansion des services sociaux, ce phénomène s'est traduit par l'amélioration globale du bien-être social de la population. La plupart des pays avaient obtenu des résultats tellement positifs à tous les indicateurs universels de la réussite sociale et économique qu'il n'a pas paru nécessaire, à l'époque, de s'interroger sur la source de ces progrès ni sur leurs perspectives de viabilité.

L'origine d'une crise

Avec le recul des années 90, cette évolution paraît presque incroyable. Si l'on compare ce qui se passe en Afrique aujourd'hui avec une évolution parallèle ailleurs, dans l'ancienne Union soviétique, par exemple, et avec le rétablissement économique de certains pays d'Amérique du Sud, « il est difficile de croire, comme l'a affirmé l'ancien président du Nigeria, le général Olusegun Obasanjo, que nous traversons la même période de l'histoire » (Marcum, 1988/1989, p. 177) [traduction]. Les rapports récents sur l'état du continent américain sont extraordinairement pessimistes. Ils décrivent l'Afrique comme « un continent moribond », « une région à la périphérie du reste du monde » et « une zone sinistrée des points de vue humain et environnemental ». Selon la Banque mondiale, même si à peu près toutes les autres régions du monde connaîtront vraisemblablement une augmentation de la qualité de la vie d'ici l'an 2000, la situation de l'Afrique ne pourra que se détériorer (Farnsworth, 1990).

La question est évidente : d'où vient cet échec ? Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce qui s'est passé. Le financement de l'expansion rapide de l'infrastructure sociale a été facilité par la croissance de l'économie, elle-même souvent favorisée par une aide continue de la part des anciennes puissances coloniales. Ce fut là un facteur important du succès des gouvernements lorsqu'ils ont cherché à raviver l'esprit collectif des Africains, particulièrement dans les régions rurales, comme en témoigne la popularité du volontariat lorsqu'il s'agissait de construire des cliniques, des écoles, des toilettes et des puits. Au Botswana, par exemple, qui était pourtant à l'époque l'un des pays les plus pauvres du monde, c'est l'aide coloniale qui a permis d'assumer la masse salariale de toute la fonction publique pendant 11 ans après l'indépendance. Cette aide, jumelée à des subventions du Royaume- Uni, a constitué presque la

moitié de toutes les recettes du gouvernement (Morton et Ramsay, 1987). Cependant, ce ne fut qu'une mesure à court terme.

Même encore à la fin des années 70, lorsque l'économie mondiale a commencé à manifester des signes de récession, les efforts de développement social de l'Afrique se sont poursuivis sans relâche. Cela s'explique en partie par les mesures internationales de compensation financière qui ont eu pour effet de réduire les répercussions de la première crise du pétrole en 1973. De plus, un grand nombre de pays purent attirer de l'aide bilatérale du fait que leurs modèles centrés sur le développement humain correspondaient bien aux intérêts des organismes donateurs en matière de satisfaction des besoins fondamentaux. En Tanzanie, par exemple, l'aide étrangère est passée de 1 p. 100 du produit intérieur brut (PIB) en 1961 à 16 p. 100 en 1986. Entre 1973 et 1982, l'aide étrangère consentie par la Scandinavie a permis de financer à elle seule la construction de 400 dispensaires, centres de santé en milieu rural et projets d'éducation-santé et de nutrition (Tungaraza, 1990). Par conséquent, dans les années 70, les dépenses à la santé se sont accrues de près de 200 p. 100 et les dépenses à l'éducation, de 180 p. 100. Cette tendance s'est également manifestée dans le domaine de la sécurité sociale, avec une hausse de 120 p. 100 (Tungaraza, 1990). Même si le total des investissements était supérieur aux ressources des gouvernements dans la plupart des pays, les flux d'aide étrangère jouaient un rôle déterminant dans le financement de l'expansion des infrastructures sociales. Tout cela, cependant, n'était pas suffisant.

En ce qui concerne le développement en termes généraux, on peut affirmer qu'après l'indépendance, la plupart des pays africains ont fait d'importants progrès lorsqu'il s'agissait d'accroître le mieux-être de leurs populations. Cependant, la condition de nombreuses personnes n'en est pas moins demeurée extrêmement difficile. Cela s'explique en partie du fait que dans la plupart des pays africains, les indicateurs du développement humain étaient très faibles au départ. Par exemple, en 1960, l'espérance de vie à la naissance était de 40 ans, tandis qu'elle était de 69 ans dans les pays industriels ; le taux de mortalité chez les enfants de moins de cinq ans était sept fois plus élevé ; et le taux d'alphabétisation des adultes n'était que de 17 p. 100 des taux affichés dans le Nord, la formation universitaire étant à toutes fins pratiques inexistante (PNUD, 1992). Cela s'explique également en partie par les progrès qui ont été réalisés sur une période relativement brève ; à mesure que la situation s'améliorait, les attentes du peuple augmentaient proportionnellement.

Cependant, parmi tous les facteurs qui expliquent pourquoi ce développement général accéléré s'imposait, la poussée démographique vient en tête de liste. L'amélioration des soins médicaux et le contrôle partiel de maladies comme la polio et la malaria ont réduit considérablement la mortalité infantile, ce qui a contribué à l'accroissement rapide de la population. La population de l'Afrique augmentait à un taux annuel moyen de 2,6 p. 100 dans les années 60.

Pendant la décennie suivante, ce taux avait augmenté à 2,9 p. 100, et à la fin des années 80, il se situait à plus de 3 p. 100. Cela signifie que la population allait doubler tous les 22 ans (Goliber, 1989).

En théorie, les besoins fondamentaux de cette population croissante auraient pu être satisfaits si la productivité avait affiché une croissance égale ou supérieure, ce qui s'est produit jusqu'à un certain degré seulement dans les années 60. La production agricole a augmenté d'environ 3 p. 100 par année, soit au même rythme que celui de la croissance démographique. Depuis 1970 toutefois, la production agricole n'a affiché que la moitié de ce taux de croissance. Une partie de cette baisse était et continuait d'être indépendante de la volonté des pays africains — les sécheresses, souvent aggravées par le surpâturage et par la déforestation rapide à laquelle il a fallu se résoudre pour assurer du bois de chauffage et des logements à une population croissante, ont joué leur rôle. Cependant, certaines politiques gouvernementales sont l'une des causes directes de la diminution de la production agricole. Les gouvernements voulaient faire de leurs pays, jusque-là producteurs de produits primaires, des pays de fabrication industrielle ; ils ont donc appliqué des politiques de remplacement des importations qui ont donné naissance à leurs propres industries de l'acier, du ciment et du papier. Dans ce contexte, des efforts considérables ont été axés sur la protection de ces industries, notamment de lourds droits douaniers et des subventions, qui ont été préférés au ciblage des marchés étrangers et à la stimulation de l'économie par la croissance des exportations. Par conséquent, ces produits d'exportation sont rapidement devenus moins intéressants à l'étranger. Même si l'établissement des industries lourdes a été relativement facile, les pays africains n'avaient pas les capacités nécessaires pour créer un secteur de haute technologie. Ils ont donc continué de dépendre beaucoup des importations. Pour absorber les déficits commerciaux qui en résultaient, les fermiers ont été encouragés à produire du thé, du café et du cacao pour exportation, plutôt que des aliments pour consommation intérieure. En fin de compte, la plupart des pays ont eu à payer le prix de leurs lourds investissements dans l'industrialisation : une base agricole négligée, mais aussi un secteur agricole ayant subi le contrecoup des mesures de contrôle des prix qui ont eu pour effet de réduire les revenus agricoles.

De nombreux autres facteurs ont également obligé les gouvernements à adopter des stratégies de financement du déficit interne, qui ont ultimement eu des répercussions sur leur capacité de répondre aux demandes dans le secteur social. En Ouganda, par exemple, une campagne de reprise en main de l'économie s'est traduite par la fuite massive des capitaux et l'expulsion des entrepreneurs asiatiques a eu comme conséquence la perte d'un effectif bien formé. Simultanément, le pays a dû faire face à l'instabilité politique et aux guerres avec les pays voisins. À l'époque, les gouvernements africains ont consacré beaucoup d'argent non seulement à l'infrastructure industrielle de base,

mais également à de vastes bureaucraties, des armées trop nombreuses et des projets de prestige, par exemple la construction de complexes parlementaires de luxe et de lignes aériennes nationales, et pour couvrir ces investissements, ils imprimaient de l'argent et empruntaient à l'étranger. En Zambie, par exemple, on estime que dès 1980, les dépenses publiques dépassaient de plus de 50 p. 100 le produit intérieur brut, et que le gouvernement et les autres entreprises parapubliques représentaient près de 80 p. 100 de l'emploi formel global du pays. Mais seulement le quart du revenu provenait des taxes et des impôts.

Ces difficultés et d'autres, à la fois à l'échelle nationale (par exemple les guerres civiles qui allaient s'aggravant) et internationale (par exemple la brusque chute du prix des produits primaires), représentaient de nouvelles formes d'endettement pour l'Afrique. Au début de la période postcoloniale, les emprunts avaient été dictés surtout par le désir d'assurer un développement rapide : on avait consacré beaucoup d'argent à l'industrie, à la santé, à l'éducation, aux aéroports, aux routes, de même qu'aux programmes d'approvisionnement en eau et d'électrification. Mais les emprunts servaient dorénavant à payer l'importation des aliments, l'armement et une fonction publique qui ne cessait de s'accroître (qui était souvent inepte, à cause de l'insuffisance de la formation qui lui avait été léguée, et qui était plus souvent qu'autrement chroniquement corrompue). L'endettement augmenta à un rythme accéléré. À cause des défauts de paiement, le financement des banques occidentales, qui n'avaient jamais été très enthousiasmées à l'idée d'investir en Afrique, se tarit rapidement ; les économies nationales s'immobilisèrent.

Les coûts humains et sociaux en furent dévastateurs. Les écoles, les cliniques et les hôpitaux nouvellement construits ne pouvaient plus être entretenus. Pour la même raison, le transport, l'approvisionnement en eau et l'électricité ralentirent ou, plus souvent, se détériorèrent. En même temps — facteur qui s'est révélé plus important avec le recul — le personnel formé fut nombreux à partir pour des cieux meilleurs, ce qui allait nuire à la prestation des services existants et à la mise sur pied de nouvelles initiatives.

L'ajustement et le changement

Sans cadre de rechange pour la réforme économique, les gouvernements des pays africains ont dû faire face à des pressions accrues qui avaient pour objet de les obliger à entreprendre des réformes de grande envergure. D'un côté, une balance des paiements chroniquement négative explique le changement d'orientation qui s'est produit, l'industrialisation tributaire des exportations étant dorénavant privilégiée aux dépens des industries de produits de substitution. Comme, jusque-là, l'État avait joué un rôle de premier plan dans l'économie, il devint évident que ses fonctions devraient changer profondément. D'un autre côté, puisque les déficits extérieurs s'accompagnaient de vastes

déficits intérieurs et de fortes pressions inflationnistes, il devint aussi évident que les réformes allaient devoir comporter des mesures draconiennes de réduction de la fonction publique et de ses dépenses.

Ce diagnostic fut généralement accepté. Il aurait pu être à l'origine d'un éventail de mesures correctives (Mkandawire, 1989) ; cependant, dans la pratique, une perspective néolibérale du développement économique et social domina, ce qui permit aux institutions financières internationales (IFI) de prendre les réformes en main, particulièrement le FMI et la Banque mondiale. Ainsi, sous prétexte « d'ajustement structurel », les IFI exigèrent, comme condition de leur appui, que les gouvernements mettent en œuvre de dures politiques d'austérité, premièrement pour réorienter la production vers les marchés d'exportation et, deuxièmement, pour mettre en place un programme général qui prévoyait que l'État allait se retirer de toute participation active dans le secteur social et le secteur économique. À la fin des années 80 et au début des années 90, il y avait des PAS dans plus de 30 pays de l'Afrique subsaharienne.

En Afrique, l'ajustement structurel avait deux objectifs économiques : changer les fondements de l'économie et établir un équilibre entre la balance monétaire extérieure et la balance monétaire intérieure. Par conséquent, comme l'a affirmé Reinikka-Soininen (1990, p. 11), les PAS faisaient appel

> à un éventail complet de mesures économiques conçues pour atteindre des objectifs macroéconomiques, par exemple l'amélioration de la balance des paiements, une exploitation plus efficace du potentiel de production, l'augmentation du taux de croissance économique à long terme et une faible inflation [traduction].

L'une des hypothèses persistantes sur lesquelles reposaient les PAS était que la croissance à long terme ne pouvait s'opérer qu'au prix d'une affectation efficiente des ressources et de l'équilibre économique. Cela signifiait que les mesures mises en œuvre dans le cadre des PAS étaient généralement axées sur des mécanismes relatifs aux prix conçus pour favoriser des substitutions dans la consommation et la production. Ainsi, les recommandations des PAS avaient pour objet :

- d'éliminer ou de réduire les distorsions dans les prix et les subventions ;
- d'accroître les prix à la production, qui étaient déprimés ;
- de relever les taux d'intérêt intérieurs pour promouvoir l'épargne et l'efficience des institutions financières ;
- de promouvoir les secteurs de la production qui donnaient des rendements rapides ;
- de limiter les salaires ;
- d'ouvrir le commerce et les marchés des capitaux à la concurrence ;
- de gérer la dette extérieure (Commonwealth Secretariat, 1989).

Bref, le principal but de l'ajustement structurel était de favoriser une intervention accrue des forces du marché dans le contrôle de l'économie, ce qui allait à l'encontre des principes idéologiques des gouvernements de la plupart des pays africains avant les PAS.

Le rôle et les processus des PAS comme moyens de revitaliser les économies africaines avaient attiré beaucoup d'attention (Banque mondiale, 1994 ; Sahn, 1994). Dans la pratique cependant, l'évaluation des répercussions sociales des PAS soulève plusieurs problèmes, particulièrement lorsqu'il s'agit des segments plus faibles de la société. Cela s'explique en partie par l'absence de données non désagrégées et le manque d'information fiable complète et d'enquêtes exhaustives auprès des ménages (Demery et Squire, 1996). Cela s'explique également en partie par les problèmes reliés à l'interprétation des données accessibles. Il a été difficile, par exemple, de faire une distinction nette entre les effets des PAS et ceux d'événements parallèles (Commonwealth Secretariat, 1989). Ce problème s'est manifesté surtout depuis le début des années 90, lorsque, dans le cadre de nombreux PAS, on a commencé à aller au-delà de la stricte réforme économique pour tenter de réorganiser d'autres aspects de la société, notamment les relations entre les hommes et les femmes et la démocratisation des processus politiques en facilitant les élections multipartites et en renforçant la liberté de la presse. L'une des répercussions de cette pénurie générale de données sociales, c'est que la plupart des analyses des PAS en Afrique doivent tabler sur les théories ou les conclusions indirectes des exercices de modélisation (Bourguignon *et al.*, 1991), sur des généralisations panafricaines qui, à tort, traitent le continent comme un tout homogène, ou, plus communément, sur des indications à caractère surtout empirique (Watkins, 1995). On examinera dans la section qui suit certaines des répercussions sociales des PAS.

Les répercussions sociales

Comme l'un des principaux objectifs de l'ajustement structurel a été de libérer l'économie des influences sociales et politiques, la privatisation a été l'un des principaux champs d'activité des PAS jusqu'à maintenant. À cette fin, les gouvernements ont mis en œuvre diverses mesures interreliées. Premièrement, ils ont dévalué les taux de change artificiellement surévalués pour favoriser les exportations. Deuxièmement, ils ont éliminé la plupart des mesures de contrôle des prix sur les produits de base comme la farine de maïs. En plus de réduire les déficits publics, cette initiative avait également pour objet de stimuler le secteur agricole en relevant les prix aux producteurs agricoles et en mettant ainsi fin à un effet secondaire social grave, soit la migration des secteurs ruraux vers les secteurs urbains, qui atteignait des proportions insoutenables. En

Zambie, par exemple, pendant les 16 années qui ont suivi l'indépendance, près de la moitié de la population a migré vers les régions urbaines. Dès 1980, les provinces Lusaka, Central, Copperbelt et Southern comptaient déjà à elles seules plus de 55 p. 100 de la population du pays, par rapport à 20 p. 100 en 1964 (Burdette, 1988). Troisièmement, les gouvernements ont renoncé aux entreprises commerciales qu'ils dirigeaient, réduit la taille de leurs fonctions publiques et éliminé une grande partie du financement des services sociaux, qui, aux yeux des économistes ayant adopté les nouvelles théories néolibérales, était improductif.

Même si l'efficacité à long terme de ces mesures continue de faire l'objet de débats (Demery et Squire, 1996 ; Hope, 1997), on reconnaît généralement qu'à court terme, elles ont eu des effets traumatisants pour une bonne partie de la population. Au niveau macroéconomique, entre 1988 et 1992, le PIB par habitant dans toute l'Afrique subsaharienne a diminué, en termes réels, de 1,0 p. 100 par année, tandis que la consommation par habitant, déjà faible, a chuté dans 23 des 41 pays de la région. C'est toutefois à un microniveau, c'est-à-dire à un niveau plus personnel, que les PAS ont eu les répercussions sociales les plus directes. En Zambie, par exemple, lorsque le gouvernement s'est débarrassé de ses entreprises publiques, depuis les mines jusqu'aux laiteries en passant par les services de nettoyage à sec, 85 p. 100 de la population s'est retrouvée au chômage. À la fin de 1996, sur un total de 9 millions d'habitants, seulement 400 000 avaient un emploi formel. De plus, même si un grand nombre de travailleurs étaient disposés à accepter une indemnisation de départ, leurs employeurs n'avaient pas suffisamment de rentrées de fonds pour les leur verser (Lamont, 1996). Finalement, même la scolarité moyenne, dans laquelle les pouvoirs publics avaient investi le plus, avait diminué (PNUD, 1992).

Un autre aspect de la stratégie de recouvrement des coûts des PAS a été d'imposer un ticket modérateur sur d'importants services du secteur social comme l'éducation, la santé et l'approvisionnement en eau ; dans les domaines où il existait déjà de tels frais d'utilisation, l'approche a consisté à les relever considérablement et à les percevoir plus strictement. Dans le secteur de l'éducation, par exemple, beaucoup ont été obligés d'abandonner leurs études parce qu'ils étaient incapables de payer des frais de scolarité plus élevés. Compte tenu de facteurs culturels, ce sont les filles qui ont subi les effets les plus directs de ces mesures. Les frais d'utilisation dans le secteur de l'éducation ont également contribué à accentuer les disparités urbaines-rurales, car les clientèles des écoles en milieu urbain étaient mieux placées pour payer des frais plus élevés et plus en mesure d'offrir des salaires plus élevés aux enseignants, ce qui a eu pour effet de priver les écoles rurales d'enseignants qualifiés. Selon Adeybayo Adedeji, ancien secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Afrique, « si rien ne change, l'Afrique comptera plus d'illettrés en proportion de la population qu'au moment de l'indépendance » (Commonwealth Secretariat, 1989, p. 27-28) [traduction]. Le secteur de la santé a été lui aussi

touché. Les frais d'utilisation y étaient déjà pratique courante, sauf pour le segment le plus démuni de la population. Cependant, la dévaluation des devises et les compressions budgétaires se sont traduites par des augmentations dans le coût des médicaments, qui, à leur tour, ont eu pour effet de réduire considérablement les médicaments disponibles dans les cliniques et les hôpitaux. En Zambie, la valeur réelle du budget des médicaments en 1986 était le quart de ce qu'elle avait été en 1983 (Commonwealth Secretariat, 1989). Comme dans l'éducation, les compressions dans le domaine de la santé ont eu des répercussions plus profondes chez les femmes, puisqu'elles sont les gardiennes de la santé de la famille, particulièrement celle des enfants.

Même si la plupart de ces mesures et leurs conséquences ont été le lot de nombreux autres pays en développement, elles ont pris les gouvernements africains au dépourvu. Les sociétés civiles n'avaient pratiquement aucun filet de sécurité sociale pour en limiter les effets négatifs, en partie parce que les gouvernements étaient convaincus que ces effets seraient de courte durée et qu'ils pourraient donc être absorbés, sinon par la totalité, du moins par la majorité de la population. De surcroît, par rapport à d'autres régions dans lesquelles des politiques économiques néolibérales ont été implantées, les services sociaux résiduels et personnels en Afrique étaient traditionnellement sous-développés sur le plan institutionnel, pour diverses raisons : l'héritage colonial qui avait négligé les besoins individuels au-delà des besoins les plus fondamentaux — historiquement, on avait supposé que ces besoins pourraient être satisfaits par l'économie paysanne ; l'héritage du socialisme qui privilégiait les besoins collectifs plutôt que les besoins individuels ; le système africain de la parenté, qui s'en remettait à la famille étendue pour assumer les responsabilités en matière de bien-être social des individus. À cet égard, le profil des politiques sociales qui ont été touchées par les PAS en Afrique n'est pas le même que dans d'autres régions.

De plus, comme certains gouvernements se préoccupaient surtout de développement social plutôt que de développement personnel, ils sont allés jusqu'à éliminer certaines des rares initiatives de sécurité personnelle déjà en place ou les ont réduites considérablement à mesure que leurs économies se détérioraient et que leurs ressources devenaient plus rares. Au Zimbabwe, le gouvernement avait décidé, dès 1980, d'abroger la *Old Age Pension Act* (loi sur les pensions de retraite), qui, à l'époque, ne s'adressait qu'aux Blancs, plutôt que d'en étendre la portée à toute la population. Même si son importance était manifestement reconnue, le gouvernement jugeait que la loi était impossible à provisionner. Une autre stratégie d'économie consista à ne pas relever pendant dix ans le seuil du revenu au-dessous duquel les soins de santé étaient offerts gratuitement, en dépit de l'inflation galopante du pays.

Les mesures en place dans la plupart des pays pour limiter les répercussions sociales des PAS étaient bien maigres. Dans certains cas, le filet de sécurité se composait uniquement de rations alimentaires pour les plus démunis et

de programmes de rémunération minimale en espèces ou en vivres tout juste suffisants à assurer la santé physique des bénéficiaires. Au Botswana, les rations alimentaires prévues à l'origine pour une seule personne doivent maintenant suffire à toute la famille. Il en va de même des programmes de création d'emplois (« lutte contre la sécheresse »), dans le cadre desquels la participation est elle aussi limitée. Au Swaziland, l'aide publique est tellement limitée que les prestataires ne reçoivent de paiement qu'aux trois mois, parce qu'autrement, le montant du chèque d'aide sociale serait inférieur à ce qu'il leur en coûte en frais de transport pour aller le chercher (Khumalo, 1992).

Dans de telles conditions, la plupart des gouvernements ont été obligés de réviser tout leur éventail de politiques sociales. Les ressources limitées qui étaient autrefois utilisées pour promouvoir le bien-être social de l'ensemble de la société ont dû être utilisées de façon résiduelle, comme mesures correctives pour gérer le mauvais fonctionnement social de l'économie du marché — pour compenser ce qu'il est convenu d'appeler le « mal-être économique » ou, plus précisément, s'en accommoder. De plus, les gouvernements ont dû prendre de telles mesures pratiquement du jour au lendemain, et sous l'influence des diktats des PAS, qui exigeaient que les investissements publics soient limités au maximum. Et tout cela à une époque où les malades hospitalisés devaient déjà compter sur leurs parents s'ils voulaient faire changer leur lit, où les écoliers devaient se passer de livres ou de pupitres et où la population avait recommencé à utiliser des sources d'eau non potable, l'eau des robinets s'étant tarie (Mabote, 1996). Au Zimbabwe, moins de 5 p. 100 des personnes qui travaillaient dans le secteur formel avaient droit à la gratuité des soins de santé, par rapport à 46 p. 100 en 1982 (Sanders, 1992).

La « nouvelle » idéologie du résidualisme — qui était en fait un retour au colonialisme — a donné naissance à trois phénomènes importants du point de vue du développement social : le reciblage actif des plus démunis d'entre les démunis, plus par défaut qu'autrement ; une nouvelle importance accordée à l'entraide ou à l'autonomie locale, sous prétexte de décentralisation, de participation locale et de partenariat ; la réapparition du bien-être social privé, dont la responsabilité était assumée surtout par les ONG.

Cibler les plus démunis d'entre les démunis

De nombreux gouvernements africains, reconnaissant que certaines des mesures directes de réforme sociale et certains des effets d'entraînement des PAS aggraveraient une situation déjà difficile, et sensibilisés à leurs répercussions politiques probables, ont mis en place certains mécanismes d'atténuation destinés à aider les groupes les plus vulnérables : le programme d'action pour atténuer les coûts sociaux de l'ajustement au Ghana ; le programme d'allégement de la pauvreté et des coûts sociaux de l'ajustement en Ouganda ; le programme d'action sociale en Zambie ; le fonds des dimensions sociales au

Zimbabwe. Tous ces programmes avaient été élaborés parallèlement aux mesures économiques des PAS, mais plus souvent qu'autrement, ils ont été mis en œuvre avec un certain retard.

Très tôt dans le processus, certains de ces programmes ont commencé à se heurter à de graves obstacles. Définir ce que l'on entendait par les *groupes vulnérables*, par exemple, n'était pas une tâche facile. Différents programmes ont adopté des stratégies différentes, souvent contradictoires. Ainsi, au Zimbabwe, qui comptait l'un des programmes d'aide sociale les plus vastes en Afrique, une stratégie a consisté à resserrer les critères d'admissibilité pour n'offrir l'aide qu'aux plus démunis. Cela a donné lieu à l'adoption de la *Social Welfare Assistance Act* (loi sur le bien-être social) de 1988, qui limitait l'aide sociale aux personnes âgées, aux malades chroniques, aux personnes handicapées et aux personnes à charge des indigents. Avant la mise en œuvre de cette loi, toute personne capable de prouver qu'elle était démunie et qu'elle n'avait aucune autre source importante d'aide avait droit à des prestations. En même temps qu'il promulguait cette loi, le gouvernement élargissait la couverture des soins de santé en relevant sensiblement le seuil de revenu à partir duquel des frais devaient être payés, de 150 ZWD à 400 ZWD ; toutefois, ce montant ne tenait pas compte de la taille de la famille (SSW, 1996). Compte tenu des disparités entre les milieux ruraux et les milieux urbains, le gouvernement exempta toutes les familles en milieu rural, peu importe leur revenu, des nouveaux frais de scolarité, et dans les centres urbains, les familles pauvres étaient censées s'adresser au fonds des dimensions sociales pour obtenir de l'aide. Par comparaison, en Zambie, qui disposait d'un système de subventions alimentaires, seuls les chefs de ménage dans les milieux urbains qui gagnaient moins qu'un montant fixe par année étaient admissibles à des bons qu'ils pouvaient échanger contre de la farine de maïs fortement subventionnée. Le système ne s'appliquait pas dans les collectivités rurales, sauf dans les villes provinciales des provinces à prédominance urbaine, car on tenait pour acquis que les habitants des régions rurales avaient une production alimentaire qui leur permettait de s'autosuffire.

Cependant, même lorsque ces mesures ont été mises en œuvre, elles se sont souvent révélées insuffisantes. De nombreuses personnes, particulièrement les travailleurs des exploitations agricoles commerciales, qui étaient relativement isolés, n'étaient pas au courant de l'existence de ces services. Dans la plupart des cas, même lorsqu'ils en étaient informés, ils ne pouvaient pas s'en prévaloir, parce que les bureaux des programmes se trouvaient dans les grandes agglomérations urbaines, hors de portée d'une grande partie de la population. De plus, les programmes d'assistance ne traitaient que des nouveaux frais de service, et non pas de ceux qui étaient déjà en place. Ainsi, par exemple, dans tous les pays africains, les familles durent absorber non seulement les frais de scolarité, mais également d'autres dépenses connexes, par exemple des

prélèvements pour la construction des écoles et le coût des uniformes scolaires des enfants, que de nombreuses familles n'avaient pas les moyens de payer et que les fonds ne couvraient pas.

En outre, et ce qui était encore plus grave, les gouvernements n'ont pas attribué de budgets suffisants à ces programmes. Conséquemment, ils étaient souvent incapables d'absorber même certains des frais de base auxquels les bénéficiaires auraient été admissibles. Comme ce fut souvent le cas, les gouvernements trouvaient plus facile de financer certaines formes d'aide que d'autres. Au Ghana, par exemple, la plus grande partie des fonds était réservée pour aider les travailleurs dont les postes avaient été éliminés à trouver de nouveaux emplois. Au Sénégal, les fonds ont été utilisés pour lancer de petites entreprises (PNUD, 1991). Dans les deux cas, il restait très peu d'argent pour d'autres groupes.

Les longs retards dans le traitement des prestations se sont aggravés à cause des difficultés de financement et de la frustration de plus en plus grande du personnel incapable de s'acquitter de ses tâches. Pour mettre en œuvre efficacement la plus grande partie des nouvelles politiques, les agents de programme devaient faire des enquêtes sur les prestataires. Cependant, le transport inadéquat posait de grandes difficultés, compte tenu du nombre limité de véhicules disponibles, des faibles allocations de déplacement et du mauvais entretien des véhicules, dont certains étaient des dons de l'étranger et étaient coûteux à réparer, car les pièces devaient être importées. Par conséquent, les agents de programme se contentaient souvent d'attendre que les clients se présentent à leur bureau. Pour leur part, les clients n'ont pas souvent les moyens de payer les frais de transport pour se rendre dans les bureaux, ou lorsqu'ils les ont, ils ne trouvent personne pour s'occuper d'eux parce que les agents de programme, dont la situation n'est souvent pas beaucoup meilleure que celle de leurs clients, s'occupent de leurs propres affaires. Comme un travailleur de la santé l'a fait remarquer, « avant [le PAS], les infirmières parlaient de médecine ; aujourd'hui, tout ce dont elles parlent, c'est de la meilleure façon de « se tirer d'affaire ». Plutôt que d'assurer l'éducation de leurs patients, les infirmières leur demandent comment se procurer telle ou telle chose » (SSW, 1996, p. 62) [traduction].

La décentralisation, la participation et le partenariat

Pour revitaliser l'économie et combler le fossé financier dans les secteurs sociaux, les gouvernements centraux ont décentralisé la gestion et l'administration, y compris en matière de services sociaux. La plupart des gouvernements ont adopté cette mesure avec beaucoup d'enthousiasme. À l'indépendance, les pays africains avaient hérité de structures administratives et de modes de gestion publique très efficaces. Par exemple, moins de 100 fonctionnaires administraient l'ensemble du Botswana, un pays de la taille de la

France, mais dont la population était minuscule (Morton et Ramsay, 1987). De telles situations étaient possibles tout d'abord parce que les régimes coloniaux avaient des objectifs limités (c'est-à-dire préserver la loi et l'ordre, faciliter l'exploitation économique et, à l'occasion, mettre en place des projets d'amélioration de petite échelle, toutes ces activités nécessitant peu de services de soutien) et ensuite, parce que le pouvoir politique et le pouvoir administratif étaient réunis dans la fonction publique. Ainsi, les autorités locales étaient les représentants personnels des chefs des gouvernements dans leurs secteurs d'activité respectifs, de sorte qu'il y avait centralisation extrême jusqu'aux niveaux les plus bas.

À l'indépendance, une grande partie de cette structure s'est révélée lacunaire. Pour établir des politiques de développement, les nouveaux gouvernements avaient besoin premièrement d'acquérir les capacités institutionnelles nécessaires pour offrir des services qui allaient nécessiter, notamment, une fonction publique beaucoup plus importante. Deuxièmement, comme les membres de cette fonction publique devaient être dissociés de l'administration précédente, les gouvernements ont voulu décentraliser les fonctionnaires et leur enlever leurs vastes pouvoirs. Troisièmement, ils voulaient donner au peuple l'occasion de dire son mot dans l'administration des affaires qui les concernaient.

Les mécanismes les plus communs qui ont été mis en place dans divers pays pour s'attaquer à ces trois enjeux, presque immédiatement après l'indépendance, avaient pour objet de redonner sa place au village comme unité fondamentale d'administration dans les régions rurales et d'établir des conseils municipaux dans les régions urbaines. Les villages et les conseils municipaux se composaient, du moins en théorie, de services effectivement chargés du développement, qui étaient reliés aux grands centres urbains par une série d'institutions de développement semblables dans les districts et dans les provinces. L'un des modèles les plus complexes fut mis en place en Tanzanie. Après 1972, les représentants élus des conseils de village se virent confier le pouvoir d'adopter des règlements, d'imposer des taxes pour financer le développement local et de s'acquitter d'activités auxquelles ils n'avaient pas participé auparavant, par exemple la construction des routes et des projets d'approvisionnement en eau (Mutahaba, 1989). Plus souvent cependant, comme au Botswana, en Zambie et au Zimbabwe, les niveaux subalternes de la structure avaient moins de pouvoirs réels.

Conformément à ce modèle, à quelques légères variations près, la première étape de la formulation d'une politique était de signaler les problèmes à l'un des comités de village, dont les membres étaient élus au suffrage populaire à la *Kgotla* ou à une structure villageoise équivalente[1]. Ces problèmes étaient

[1] Au Botswana, par exemple, la *Kgotla* est un organisme décisionnel central du village, auquel il sert de centre administratif et judiciaire. L'organisme est présidé par le chef local et tous les adultes de la collectivité sont censés y assister pour discuter des affaires publiques.

ensuite repris par le comité de développement du village. Ce comité, qui était lui aussi élu à la *Kgotla*, comptait divers sous-comités chargés de dossiers importants comme l'éducation, la santé et l'agriculture et censés présenter des propositions de développement à l'échelle du village. Le comité de développement du village était également censé assurer la liaison entre le village et les structures gouvernementales locales et centrales (Silitshena, 1989). Par exemple, il repérait les personnes démunies dans le village, signalait leur cas aux travailleurs sociaux et prenait les dispositions nécessaires pour leur faire verser une aide publique.

Selon cette approche de la formulation des politiques axées sur le village, les recommandations des comités de développement de village gravissaient les échelons de la structure administrative jusqu'au district et, en fin de compte, jusqu'au niveau national. À partir des comités de développement de circonscription, composés des présidents et présidentes des comités de développement de village, les suggestions devaient être soumises au comité de développement de district, pour analyse technique. Selon l'issue de cette analyse, des recommandations étaient soumises au comité de développement de la province, pour subir de nouvelles analyses techniques et budgétaires et, si elles étaient approuvées, elles étaient ensuite recommandées au Cabinet et au Parlement, pour adoption. Cette dernière étape relevait généralement de la responsabilité du ministre compétent, qui était chargé d'établir l'ordre de priorité des propositions stratégiques provenant de tous les districts et de toutes les provinces du pays. Si les projets d'une collectivité étaient approuvés, ou que le gouvernement désirait consulter la circonscription, le même cheminement était refait en sens inverse.

En théorie, ce processus de formulation des politiques était ingénieux et clair, mais en réalité, il demeura une déclaration d'intention qui ne se concrétisa jamais en programme d'action (Chikulo, 1985), à cause de diverses contraintes gouvernementales, à la fois locales et centrales. Au niveau local, les pouvoirs publics étaient faibles, ce qui s'expliquait d'abord par l'absence de toute tradition de gouvernement local au-delà des formes traditionnelles de gestion publique qui avaient été minées par le régime colonial ; et deuxièmement, parce que pratiquement aucune collectivité n'avait la base économique nécessaire pour appuyer les gouvernements locaux. Chargés d'un grand nombre de nouvelles responsabilités, les gouvernements locaux se trouvèrent aux prises avec une surcharge fonctionnelle.

D'autres facteurs vinrent compliquer la situation, dont certains avaient trait à la campagne visant à décentraliser le personnel. Il s'ensuivit une baisse du rendement, car de nombreux fonctionnaires avaient été nouvellement recrutés et étaient mal préparés pour assumer leur nouveau poste. La supervision, confiée à des conseillers nouvellement élus qui n'avaient ni l'expérience ni les compétences nécessaires pour s'acquitter de ce genre de responsabilités

laissait également à désirer. Dès lors, pour mettre les choses en branle dans ce nouvel environnement décentralisé, de nombreuses fonctions qui avaient été formellement confiées aux villages et aux districts furent reprises à court terme par des fonctionnaires « appropriés », qui se trouvaient principalement au gouvernement central. La situation fut aggravée encore du fait que les projets et les budgets de développement établis au niveau des villages étaient souvent très peu réalistes, un peu comme la liste de Noël d'un enfant. Par exemple, un petit village de 500 âmes décidait qu'il avait besoin d'une école secondaire. Une collectivité en plein milieu d'une région aride qui manquait déjà d'eau voulait lancer un projet de culture maraîchère. Les coûts estimés de ces projets étaient souvent réduits considérablement à mesure qu'ils gravissaient les échelons. Au moment où ils atteignaient le niveau décisionnel final, ils ne ressemblaient plus guère aux projets initiaux (Hyden, 1980). Même lorsque les projets étaient approuvés, les discussions avaient duré si longtemps qu'au moment où ils étaient adoptés, ils étaient déjà dépassés et c'était le moment de les revoir, ou leur « mise en œuvre efficace » avait déplu au centre, à qui il ne convenait pas de voir apparaître des structures de rechange pour l'exercice du pouvoir. Au fil du temps, les organisations des niveaux inférieurs, particulièrement les villages, se démoralisèrent et cessèrent de prendre leur rôle au sérieux. Cette désaffection fut aggravée par la pratique consistant à utiliser les villages, sous prétexte de les faire participer à des projets d'entraide, davantage comme des bassins de main-d'œuvre que comme des organes pouvant influencer les décisions, pratique que Salole (1991) baptisa avec justesse « la taxation des bénéficiaires ».

Dans l'ensemble, le processus de centralisation lui-même se révéla résistant au changement, et ce, pour trois raisons. Premièrement, à l'origine, la centralisation avait été considérée comme un moyen important de consolider le processus de construction des nations. C'était là une façon de réagir au legs des Européens qui avaient découpé l'Afrique en parcelles. Lorsqu'on fixa les frontières sans tenir compte des territoires des différentes ethnies, ni même des conquêtes antérieures de terres avoisinantes par certaines tribus, peu de gouvernements gagnaient la loyauté de leurs citoyens, sauf peut-être les membres de la grande famille du groupe au pouvoir (Kennedy, 1993). Deuxièmement, la centralisation était un moyen d'obliger la fonction publique à rendre des comptes au parti politique dominant, qui était souvent le seul parti politique ; comme l'a décrit dans un jargon politique typique l'ancien président de la Zambie, Son Excellence K. Kaunda, il s'agissait d'une politique de « décentralisation du centralisme » : « une mesure qui nous permettra, par le biais du Parti et de l'appareil gouvernemental, de décentraliser la plupart des activités de notre Parti et du gouvernement, tout en continuant d'exercer un contrôle centralisé concret sur le Parti et l'appareil gouvernemental, par souci d'unité » (Mutahaba, 1989, p. 98) [traduction]. Troisièmement, le régime centralisé de gestion publique correspondait bien au rôle déterminé et à la nature paternaliste du leadership politique des sociétés africaines, dans lesquelles le peuple

voit les leaders comme les gardiens de son bien-être personnel et social et considère les fonctionnaires comme les représentants de ces leaders. C'est l'une des raisons, par exemple, pour lesquelles les présidents africains sont souvent appelés « les pères de la nation ». Prise littéralement, cette notion donne souvent lieu à un régime de patronage central dans le cadre duquel, du moins en théorie, tous les fonctionnaires sont nommés personnellement par le président et ne doivent rendre des comptes qu'au président (Mutahaba, 1989). Ainsi, au fil des ans, l'Afrique assista à l'érosion progressive de l'autonomie des gouvernements locaux, qui fut remplacée par une hiérarchie « à qui l'on confiait seulement les pouvoirs discrétionnaires nécessaires pour mettre en œuvre les directives stratégiques centrales » (Chikulo, 1985, p. 351) [traduction], de sorte que, dans la réalité, une grande partie des activités gouvernementales et de l'administration des services reprit le système préfectoral du passé.

Aujourd'hui, on est en train d'assister à un nouveau renversement de situation en ce qui concerne les réformes des PAS. Les politiques néolibérales tiennent pour acquis que, par analogie avec la dynamique du libre marché, les décisions publiques efficaces ne peuvent être prises que directement, selon les préférences individuelles du peuple, ou par des individus qui tiennent compte des préférences de leur collectivité. Lorsque ces hypothèses sont renforcées par les pressions exercées par les organismes donateurs occidentaux qui veulent démocratiser davantage les gouvernements africains, il en résulte un amoindrissement, sinon l'élimination complète, des processus gouvernementaux centralisés de planification et de contrôle. Cependant, les gouvernements eux-mêmes ont commencé à s'inquiéter de voir que, en dépit de la couverture progressive des services sociaux essentiels et de nombreux programmes de développement, l'effet de ruissellement des activités économiques, particulièrement dans les régions rurales, a été décevant et que la plus grande partie de la population rurale vit encore dans la pauvreté. Cela peut s'expliquer en partie par les difficultés que posent l'expansion et la diversification des économies rurales. Cependant, et de plus en plus, conformément à certaines des hypothèses sous-jacentes de l'ajustement structurel, on blâme les technocrates qui conçoivent et mettent en œuvre les programmes de développement. On pense des technocrates qu'ils jugent plus facile de dépenser de l'argent que de renforcer les capacités institutionnelles à la base ; c'est ainsi qu'ils vont renforcer la dépendance, voire même l'encourager. Au Botswana, par exemple, dans le cadre de l'un des nombreux programmes visant à stimuler la production agricole chez les petits exploitants, les fermiers ont reçu des subventions pour labourer leurs champs, les essoucher et y faire des plantations en ligne, c'est-à-dire pour accomplir le travail qu'ils auraient effectué normalement. Par conséquent, les démonstrateurs agricoles devinrent des administrateurs qui mesuraient les terres cultivées chaque saison, et les comités de fermiers devinrent des lieux pour recevoir les largesses de l'État (Morna, 1989).

Au même titre, la politique nationale sur le dénuement de 1980 stipulait que les personnes démunies admissibles allaient toucher des rations mensuelles, mais sans prévoir aucune disposition pour leur réhabilitation ou leur retour à une vie productive. Pour changer cette situation caractéristique de nombreux segments de l'économie rurale, la nouvelle approche a consisté à encourager les collectivités à assumer plus de responsabilités dans leur propre développement et à permettre aux pouvoirs publics de se concentrer sur leur rôle global en matière de stratégie et de facilitation.

Cette nouvelle importance qui est accordée à la collectivité comme base de développement présente plusieurs défis de taille. Premièrement, pour que cette stratégie représente une coupure nette avec le passé, il faut qu'une grande partie des responsabilités et des contrôles en matière de développement passe du centre et des provinces aux districts et aux collectivités. Cela appellerait également des changements importants dans les activités de développement. Ces deux genres de changements nécessiteraient une importante réorientation de la fonction publique, qui, dans la pratique, a coutume d'administrer, plutôt que de faciliter, les projets de développement. Une telle réorientation présente cependant le risque que les gouvernements recommencent à investir surtout dans le renforcement des capacités de leur propre personnel, en offrant une nouvelle formation interne. L'importance accordée aux réseaux sociaux en Afrique est un autre facteur qui vient militer contre la décentralisation. En effet, les titulaires de postes subalternes s'attendent à un « leadership », en ce sens qu'il est souvent jugé plus prudent, sur le plan politique, que ce soit le gouvernement, plutôt que la collectivité, qui résolve les problèmes locaux, et ce, de façon manifeste.

Deuxièmement, pour être un tant soit peu efficaces, les programmes communautaires nécessitent absolument d'importants apports financiers. À cet égard cependant, la marge de manœuvre est très réduite. Compte tenu de la pauvreté de la population, les conseils locaux, particulièrement dans les régions rurales, disposent de peu de sources autonomes de revenu. En outre, comme l'un des objectifs est d'équilibrer les budgets publics, les dépenses des gouvernements centraux sont, elles aussi, extrêmement limitées. Ainsi, comme un récent document sur le sujet l'affirme, « on s'attend à ce que le budget [des programmes communautaires] soit établi à un niveau suffisamment élevé pour que les membres de la collectivité soient motivés à participer, tout en demeurant relativement modeste par rapport aux budgets nationaux » (GDB, 1995, p. 3) [traduction]. Dans la pratique, cela revient à dire qu'il n'y a plus de nouveaux fonds pour ces programmes.

Finalement, il faut surmonter des obstacles au niveau local. Vingt ans après l'abandon du principe de la participation communautaire à la formulation des politiques, les organisations villageoises, comme leurs homologues dans la bureaucratie, en sont venues à percevoir le développement surtout en

fonction de la mise en place d'infrastructures de services, et moins en fonction de l'amélioration de leurs modes de subsistance. Par exemple, au cours d'un récent exercice de planification au niveau du village dans quatre villages du Botswana, pratiquement tous les plans élaborés par les organisations villageoises renvoyaient à des services dispensés par le gouvernement. Ce n'est que dans de rares occasions, et après y avoir été fortement incités par les travailleurs du développement, que certaines organisations locales ont fini par proposer des projets qu'elles pourraient mettre en œuvre elles-mêmes (Prinsen *et al.*, 1996). De plus, il arrive souvent que les organisations villageoises ne soient pas véritablement participatives et donc qu'elles ne se prêtent pas bien aux consultations. Le nombre de personnes qui assistent aux réunions de village, par exemple, a diminué considérablement, tout comme la volonté du peuple de participer à des activités bénévoles. Il arrive fréquemment que les personnes âgées, et surtout les hommes âgés, dominent la plupart des affaires villageoises, même s'ils connaissent mal les procédures gouvernementales. Cette situation soulève de graves problèmes lorsqu'il est question de prendre des mesures, quelles qu'elles soient, pour favoriser des stratégies de développement communautaire, particulièrement lorsqu'il s'agit de satisfaire les besoins fondamentaux, sans s'occuper d'abord d'améliorer considérablement les capacités des villages afin qu'ils acquièrent les aptitudes participatives et administratives nécessaires pour formuler, mettre en œuvre et superviser leurs programmes de développement.

Le retour au bien-être social d'origine privée : développement, amélioration des capacités et partenariat

Les vides économiques et sociaux persistent rarement. En Afrique, le recul de l'emploi s'est rapidement traduit par l'expansion du secteur parallèle, qui était déjà très vaste parce que les salaires étaient, littéralement, des salaires de crève-la-faim. Dans le secteur social, l'effondrement virtuel de l'État providence s'est traduit par l'expansion du rôle des entreprises privées lorsqu'il s'agissait d'offrir des services sociaux importants et a encouragé la réapparition des activités bénévoles, dorénavant sous la bannière des ONG. Ainsi, la participation des ONG est un troisième résultat des réformes touchant les politiques sociales.

Dans les années qui ont suivi immédiatement l'indépendance, la plupart des gouvernements africains ont tenté de répondre seuls aux demandes en matière de développement des politiques sociales. Le secteur bénévole, qui se composait surtout d'organismes confessionnels qui dominaient la prestation des services sociaux, fut interdit ou marginalisé, dominé qu'il était par le secteur public. Dans d'autres cas, on a jugé que le mode de fonctionnement du secteur bénévole, qui travaillait directement avec les collectivités, était subversif dans la perspective socialiste de l'époque, de sorte que certains de ces organismes bénévoles furent fermés (Mwansa, 1995).

Comme les trésors publics étaient vides et que l'accent était mis dorénavant sur la participation, l'entraide et le partenariat, les gouvernements ont permis la réémergence des ONG. La priorité a été donnée aux ONG traitant strictement de l'aide humanitaire (résiduelle) et à celles qui pourraient contribuer au développement communautaire, par exemple, par le renforcement des capacités. Souvent cependant, les activités des ONG demeuraient suspectes. En Ouganda, par exemple, le gouvernement fait subir un examen minutieux à toutes les ONG. Les organismes autochtones sont assujettis à des règles supplémentaires ; ils font ainsi l'objet d'un contrôle plus serré que les ONG de l'extérieur. L'un des grands intérêts des ONG pour les gouvernements africains est que la plus grande partie de leur financement provient de sources non gouvernementales et que, parmi les objectifs qu'elles professent, on trouve la promotion de la responsabilisation locale et de la participation populaire par l'entremise de programmes de développement. Même s'il y a manifestement responsabilisation locale et participation populaire, pour beaucoup, ces caractéristiques représentent une épée à double tranchant.

Selon certaines expériences récentes, le rôle des ONG dans le domaine de la politique sociale soulève diverses préoccupations. En théorie, les ONG de même que les organisations multilatérales et bilatérales qui les financent et les conseillent aident les gouvernements à formuler des politiques sociales, apportent une contribution — sous forme de ressources — à la concrétisation de ces politiques et exercent leurs activités, pendant la mise en œuvre de ces politiques, selon les paramètres établis par les gouvernements. Mais il est fréquent que les ONG arrivent avec des idées préconçues au sujet des problèmes, idées qui leur sont dans de nombreux cas dictées par leurs propres intérêts. Dès lors, même si les décideurs locaux participent habituellement au processus stratégique, leur participation est souvent réduite à la définition des problèmes selon les priorités de l'ONG ou du bailleur de fonds. Mwansa (1995, p. 72–73) a fait remarquer que « l'État fait alors tout simplement office de bénéficiaire passif. [...] Sous la pression de la pauvreté et des besoins, [...] il n'a pas les moyens de défier l'ONG, par crainte que l'aide ne soit offerte à un autre pays » [traduction].

On a vu un exemple typique de ce dilemme récemment en Zambie. Après de longues consultations, un service local a dressé une liste des besoins les plus urgents des membres de la collectivité. Incapable d'y répondre, le service avait espéré qu'une ONG qui avait participé à l'établissement de la liste l'aiderait. Cependant, l'ONG avait ses propres intérêts, qui ne comprenaient pas la satisfaction des besoins les plus pressants déterminés par la collectivité (Mwansa, 1995). Cela n'a pas posé de problème grave, car compte tenu de l'ampleur des besoins de la collectivité, toute aide, quelle qu'elle soit, était la bienvenue ; mais il n'en reste pas moins que les activités de l'ONG visaient à répondre à des besoins qui ne comptaient pas parmi les premières priorités des personnes

concernées. Cet exemple montre également que même si l'approche est différente, les anciennes pratiques qui consistent à contourner la participation locale lorsqu'il s'agit de planifier et de mettre en œuvre des initiatives communautaires et qui ne tiennent pas compte de l'importance de renforcer les capacités au niveau local sont encore bien ancrées.

Une deuxième préoccupation, étroitement liée à la première, concerne le fait que les plans d'action de nombreuses ONG sont dominés de l'étranger, ce qui réduit leur efficacité en matière de mise en œuvre de politiques et de programmes sociaux. Dans de nombreux cas, les plans d'action des ONG, si bien intentionnées soient-elles, ne correspondent pas nécessairement à la réalité locale ; ils ne reflètent pas adéquatement les perspectives, les attitudes et les cultures des bénéficiaires visés. L'approche actuelle de l'intégration de la femme au développement en est un exemple courant. En effet, cette approche veut accroître l'efficacité de production des femmes en espérant que cela aura un effet d'entraînement dans d'autres domaines, par exemple leur capacité de s'occuper de leurs enfants. Même si peu d'études critiques ont été réalisées dans ce domaine, les indications préliminaires laissent penser que plutôt que d'améliorer le sort des femmes, les programmes finissent par accroître leur charge de travail, qui était déjà lourde. Par conséquent, ils deviennent insoutenables, parce qu'un grand nombre des bénéficiaires abandonnent rapidement (Manyire et Asingwiire, 1996).

Une bonne partie des travaux des ONG sont minés par leur propre structure, en particulier les modes de financement, la main-d'œuvre et la reddition des comptes, ce qui représente une troisième préoccupation. Financièrement, presque toutes les ONG, y compris les organisations autochtones, comptent beaucoup sur un financement de l'extérieur. Même si on peut arguer qu'une aide de ce genre est probablement inévitable dans les premiers temps d'un programme, elle remet sérieusement en question la viabilité des efforts des ONG une fois que l'aide externe prend fin ou est retirée. En 1993, par exemple, quatre ONG ont été établis au Botswana pour régler le problème du nombre croissant d'enfants des rues. Dans les trois ans, leurs fonds d'amorçage dépensés, trois d'entre elles ont fermé leurs portes et celle qui restait a réduit ses activités au minimum. On en trouve un autre exemple en Afrique du Sud : à la fin de l'apartheid, de nombreuses organisations internationales et donateurs finançant des programmes sociaux ont commencé à canaliser leur aide vers ce pays, et ce faisant, ils ont considérablement réduit, voire même cessé complètement, leurs activités ailleurs.

En ce qui concerne les effectifs, il arrive souvent que les ONG ne trouvent pas suffisamment de main-d'œuvre locale pour exploiter leurs programmes. Dans de nombreux cas, pour compenser, les donateurs font intervenir leurs propres experts. Cependant, le manque d'expertise locale pose des problèmes particuliers. Un grand nombre des experts étrangers ne connaissent pas bien les

coutumes locales, et sont également peu sensibilisés aux problèmes que cela crée. Ainsi, par exemple, si le recours à des experts de l'étranger se révèle soutenable, c'est un incitatif de moins pour former des travailleurs locaux. Et même lorsqu'il y a des experts locaux, ils sont si peu nombreux que les ONG ont tendance à se contenter tout simplement de redéployer cette main-d'oeuvre, plutôt que de contribuer à son expansion. Les ONG sont souvent en mesure d'offrir de meilleurs salaires, de sorte qu'un grand nombre de travailleurs expérimentés quittent la fonction publique, et c'est celle-ci qui en subit le contrecoup. Donc, en réalité, les ONG viennent se substituer aux services déjà offerts, plutôt que de les compléter.

Sur le plan de la reddition des comptes, les ONG ont davantage de comptes à rendre aux bailleurs de fonds qu'aux collectivités qu'elles sont censées servir et appuyer, ce qui s'explique en grande partie par leur structure. Cela signifie souvent qu'elles doivent montrer leur efficacité en termes concrets et mesurables. L'une des conséquences en est qu'elles sont fréquemment poussées à adopter des pratiques qui vont essentiellement à l'encontre de leur mission. On en trouve un exemple parmi les grandes ONG multinationales qui s'occupent de logement. Pour s'acquitter de leur mandat qui consiste à travailler avec les bénéficiaires, les ONG demandent aux familles qui reçoivent de l'aide d'apporter une contribution en nature à la construction de leur logement. Cependant, comme la construction d'une maison nécessite certaines compétences spécialisées, la participation des familles se limite au moulage des briques. Par souci d'efficacité, la construction à proprement parler est confiée à des professionnels. Le résultat final, c'est que les ONG finissent par faire elles-mêmes le travail, plutôt que d'aider les bénéficiaires à apprendre à le faire eux-mêmes ou à leur enseigner des compétences qui leur permettront d'atteindre l'autosuffisance.

Certaines des limitations auxquelles font face les ONG sont peut-être tout simplement attribuables au fait qu'elles n'existent pas encore depuis longtemps. Selon certaines indications, par exemple, les organismes de financement tentent d'améliorer le rendement des ONG en matière de politique sociale. La Banque mondiale, reconnaissant l'ampleur des effets négatifs de l'ajustement structurel dans les secteurs sociaux et le rythme beaucoup plus lent que prévu du rétablissement économique, accorde la primauté à la participation populaire, insistant pour que tous ses projets intègrent des techniques participatives. Ce qu'il est plus important de reconnaître, cependant, c'est qu'en dépit de leurs faiblesses, les ONG assurent des services essentiels qui répondent à des besoins fondamentaux qui ne seraient pas offerts en leur absence, particulièrement aux membres les plus vulnérables de la société.

Conclusion

Les changements qui se produisent dans les politiques sociales en Afrique montrent non seulement la complexité de ce dossier, mais également l'ampleur des travaux qui restent à accomplir. La politique sociale est assaillie par une multitude de problèmes en Afrique. Les services sociaux de base demeurent fragmentés et leurs objectifs sont parfois confus. De nombreux besoins fondamentaux en matière de soins de santé, d'éducation, de sécurité sociale, de logement, d'emploi ainsi que d'eau et d'assainissement continuent de ne pas être satisfaits. Les services qui sont offerts n'ont ni la portée, ni la profondeur nécessaires pour répondre à toute la gamme des besoins de la plus grande partie de la population. Cependant, en dépit de ces faiblesses, et même si le gouvernement continue de se décharger de ses responsabilités sur les particuliers, les familles et les collectivités, la plupart des citoyens continuent de s'attendre à ce que ce soit l'État qui réponde à leurs besoins en matière de bien-être social.

La capacité interne des gouvernements de répondre aux attentes en matière de bien-être social peut être contestée, ne serait-ce qu'à cause de l'ampleur des besoins. Mais les méthodes que les gouvernements ont utilisées pour s'acquitter de cette tâche ont toujours reposé sur des idéologies, comme en témoigne le cadre politicoéconomique actuel et les plans d'action en matière de développement transnational. La prestation des services sociaux en Afrique depuis la période coloniale jusqu'à nos jours a été tributaire de l'idéologie prédominante, qui l'a dictée et qui a également déterminé le rôle des principaux intervenants dans le processus.

En général, la principale institution lorsqu'il s'agissait de fournir des services sociaux en Afrique était — et continue d'être — la famille, par l'intermédiaire de systèmes et de réseaux informels. Mais des changements dans les systèmes sociaux, les exigences de la modernisation et des attentes sociales accrues font que le système formel doit jouer un rôle de plus en plus important dans la fourniture des services sociaux, en complément de la contribution des particuliers et des familles. C'est le cas depuis les années 60, au moment où la plupart des États africains ont accédé à l'indépendance.

Dans les 10 ou 20 ans qui ont suivi l'indépendance, les mesures visant à compenser la négligence passée ont eu pour effet de relever brusquement le niveau de vie de la plupart des gens dans toutes les sphères de la société. Cependant, l'idéologie socialiste sur laquelle reposait ce processus n'a pas réussi à établir une économie efficiente et productive en mesure de fournir des biens de consommation et des services sociaux à un niveau plus élevé de développement économique. Cette carence, à son tour, explique l'échec des premières initiatives de développement. Les tentatives de réforme de l'économie ont échoué. Les anciens régimes socialistes tentent maintenant de faire la transition vers

l'économie de marché, en espérant que ce changement répondra mieux aux besoins du peuple. À cet égard, ils sont revenus à leur point de départ. À mesure que l'économie devient un secteur autonome, les politiques sociales sont considérées comme une sphère d'activités distincte qui va permettre de corriger les effets négatifs de l'économie de marché. Comme l'économie, les politiques sociales commencent à relever d'institutions distinctes, qui ont leurs propres principes et leurs propres pratiques (Mishra, 1995).

Lorsque des stratégies économiques néolibérales ont été adoptées en Occident, il y avait déjà en place des structures sociales bien établies pour amortir leurs effets sur les pauvres, ce qui ne fut pas le cas en Afrique. En Occident, peu importe l'ampleur des compressions budgétaires et des mesures de récupération des coûts, les enfants vont encore à l'école, et très peu, pour ne pas dire aucun, meurent de faim. Peu importe le nombre de personnes touchées, par exemple le nombre de sans-abri, il est encore gérable, tant en termes absolus qu'en termes politiques. Ce n'est pas le cas en Afrique. Et même, chaque indicateur social montre que la situation ne pourra que continuer de se détériorer.

Mais ce n'est pas la seule caractéristique particulière de la politique sociale africaine. Traditionnellement, la politique sociale relevait strictement de l'État ou renvoyait à des activités non gouvernementales que les citoyens du pays concevaient pour leur protection individuelle et collective. Aujourd'hui cependant, dans la plupart des pays africains, les IFI, les organismes multinationaux comme les divers organes des Nations Unies, ainsi que les bailleurs de fonds et les ONG internationales sont des éléments aussi importants dans la détermination des politiques sociales que les hommes et femmes politiques et les collectivités à l'échelle locale. De fait, ces intervenants exigent, et plus souvent qu'autrement se voient accorder, une place dans les ministères chargés du secteur dans lequel ils exercent leurs activités ; leurs représentants ont en réalité pris en main la formulation des politiques sociales, et dans de nombreux cas, la participation des hommes et des femmes politiques du niveau local se limite à assister à des débats parlementaires.

L'un des principaux problèmes de cette situation, c'est que chaque organisation tire de son côté, selon l'idéologie qui l'anime (Deacon, 1995). Le FMI, par exemple, qui met fortement l'accent sur le bien-être social privé, préconise le ciblage des plus démunis. Les adeptes des théories du complot ou ceux qui prêtent au FMI plus de ruse qu'il n'en est capable pourraient affirmer que les politiques du FMI ont en réalité pour objectif de transformer la société africaine depuis ses fondements. La plupart des politiques du FMI semblent avoir pour objet de remplacer la collaboration au sein du système de la parenté par un individualisme concurrentiel et d'encourager de vastes écarts dans le statut social, comme en témoigne l'augmentation des comportements dominants lorsqu'il faut se livrer concurrence pour obtenir des ressources.

D'autres organisations, comme l'Organisation internationale du travail (OIT) et de nombreuses ONG, cherchent à promouvoir des politiques sociales plus démocratiques. L'OIT, par exemple, joue un rôle de plus en plus important dans la mise sur pied en Afrique de régimes d'assurance sociale qui favorisent une importante distribution verticale grâce à des systèmes d'avantages fiscaux. Cependant, comme de tels régimes reposent sur la capacité de faire des contributions financières, et donc sur l'emploi, on peut se demander s'ils profiteront en fin de compte à ceux qui ont le plus besoin de protection, c'est-à-dire les pauvres. Le Zimbabwe, par exemple, a adopté en 1994 un régime de pension qui sera mis en œuvre en trois étapes. Il s'agit d'un programme de contribution auquel les employés versent 3 p. 100 de leur salaire, jusqu'à un montant maximum, et les employeurs versent une contribution correspondante. En phase 1, tous les employés du secteur privé seront assurés. Ils ne représentent toutefois qu'une proportion minuscule de la population active. L'élargissement du régime aux fonctionnaires en phase 2 sera facile, mais ce ne sera pas le cas de la phase 3, qui doit assurer les fermiers qui ont des exploitations communautaires et les travailleurs du secteur informel, car leur revenu est faible et irrégulier.

Ironiquement, le point commun de toutes ces initiatives, c'est qu'elles demandent aux familles et aux collectivités de contribuer davantage à la satisfaction de leurs propres besoins sociaux et économiques, autant symboliquement que concrètement. Cela coïncide également avec les réformes politiques résultant des ajustements structurels qui exigent davantage d'efforts en faveur de la démocratisation et qui mettent par conséquent davantage l'accent sur la responsabilisation et la décentralisation. Cependant, à moins qu'on aide les collectivités à acquérir des compétences pratiques et qu'on leur confie plus de pouvoirs discrétionnaires et de pouvoir sur les ressources, il est difficile d'imaginer comment, ou même pourquoi, elles accroîtraient leur participation et s'attaqueraient à la tâche difficile d'établir des structures et des mécanismes pour exécuter des projets de politique sociale au niveau communautaire.

Avec suffisamment d'efforts de l'extérieur, il est souvent possible de réunir des groupes de citoyens et de travailler avec eux à la formulation de projets de développement communautaire. Mais jusqu'à maintenant, l'expérience a montré que ce processus se solde par un échec sur au moins deux plans. Premièrement, et le plus souvent, la majorité des idées générées au niveau communautaire suppose l'élargissement des services extérieurs, notamment l'éducation, la santé et les programmes de substitution de l'emploi parrainés par le gouvernement. Des projets réalistes de création de revenus qui auront des répercussions au-delà de la simple survie physique des participants sont beaucoup plus rares. Deuxièmement, toutes ces initiatives échouent rapidement à moins que les membres de la collectivité ne soient très motivés à continuer de participer lorsque les intervenants de l'extérieur s'en vont. En

principe, on peut affirmer que cette motivation pourrait être renforcée si les collectivités se voyaient confier les pouvoirs nécessaires pour mettre leurs idées en œuvre, par exemple par la décentralisation des budgets. Cependant, cette approche est envisagée avec précaution, car on est convaincu, d'une part, qu'il faudra encore du temps pour renforcer les capacités administratives et les cadres de reddition des comptes des organismes communautaires et, d'autre part, que la plupart des intrants non communautaires nécessaires au développement peuvent être obtenus plus facilement et à meilleur coût par des mécanismes d'approvisionnement gouvernementaux (Schemetzer *et al.*, 1992). Par conséquent, comme il est plus facile et politiquement plus efficace de fournir des services aux citoyens que de les aider à acquérir des capacités, le développement demeure le domaine des technocrates, qu'ils soient au gouvernement ou dans les ONG.

Si on peut dégager un enseignement de l'expérience africaine en matière de réforme des politiques sociales, c'est que même si certaines de ces politiques sont importantes, dans la pratique, elles ne sont pas les seules à compter. Les politiques ne peuvent éliminer la pauvreté tout simplement parce que c'est là l'objectif qu'elles visent. Les options stratégiques sont subordonnées aux conditions économiques et aux structures socioculturelles qui façonnent les possibilités de développement. Lorsque les économies s'effondrent (ce qui affaiblit le gouvernement), le vide est immédiatement comblé — dans ce cas, surtout par des organismes étrangers qui, même s'ils sont animés de bonnes intentions, risquent de recoloniser l'Afrique.

CHAPITRE 5

L'ASIE DU SUD-EST

LA DÉCENTRALISATION DE LA POLITIQUE SOCIALE

Trinidad S. Osteria

À la fin de la Seconde Guerre mondiale, la région de l'Asie du Sud-Est était aux prises avec de pressants problèmes de développement qui étaient attribuables, en partie, à des niveaux élevés de pauvreté et à une croissance démographique rapide. Cependant, un demi-siècle plus tard, l'économie a connu une croissance inattendue et sans précédent. Cette croissance économique rapide a ouvert la voie à l'amélioration du niveau de vie, tout en contribuant à la réduction de la pauvreté.

Même si l'histoire, la géographie, la population, les ressources naturelles de même que les plans d'action mondiaux en faveur d'une réforme économique, politique et sociale ont influencé la croissance de la plupart des pays de la région, la transformation des politiques économiques nationales en a été un facteur prédominant. Une industrialisation croissante est devenue la base du développement au cours des deux dernières décennies du XX^{e} siècle.

Les pays de l'Asie du Sud-Est (le Brunei, le Cambodge, l'Indonésie, le Laos, la Malaisie, le Myanmar, les Philippines, Singapour, la Thaïlande et le Viêt Nam) en sont à divers stades de la transition entre l'agriculture et la fabrication à forte densité de main-d'œuvre d'une part et une production faisant davantage appel à la haute technologie et aux compétences spécialisées d'autre part, parallèlement à un développement plus poussé du secteur des services. Ils ont généralement adopté des systèmes d'échanges commerciaux ouverts et ont réussi à contenir l'inflation à des niveaux peu élevés. Ces États ont suivi des politiques fiscales et monétaires prudentes. De vastes investissements étrangers directs les ont aidés à accroître leur capacité industrielle et à adopter de nouvelles technologies (Dowling et Castillo, 1996). Les politiques économiques essentielles qui ont mené à la formulation de mesures de lutte contre la pauvreté et de

développement social reposaient sur la probité financière et monétaire, le libre commerce, le développement des ressources humaines et les investissements dans des infrastructures qui témoignaient de priorités économiques et sociales (Hughes, 1994).

On examinera dans ce chapitre les événements les plus récents qui ont marqué la scène économique en Asie du Sud-Est, l'efficacité de la gestion macroéconomique et les réactions actuelles, dans le secteur des politiques sociales, à la mondialisation et à la régionalisation de l'économie, l'accent étant mis sur les politiques de décentralisation. Dans le contexte de la croissance solide et continue du commerce régional, le principal rôle de la politique sociale est évalué en fonction des problèmes sociaux importants associés à la croissance économique. L'expérience des pays de la région en matière de croissance économique est analysée du point de vue de leurs répercussions sociales et en fonction des initiatives actuelles de réforme des politiques. Finalement, en tirant un bilan des leçons tirées, nous examinerons la décentralisation comme modèle de développement social.

Croissance économique, politiques sociales et influences transnationales

Dans de nombreux pays de l'Asie du Sud-Est, le niveau de vie a doublé entre les années 60 et les années 90. La croissance démographique a ralenti sensiblement. Cependant, la croissance régulière de l'économie a exercé des pressions sur les marchés du travail, renforcé les capacités de production, mais aussi menacé les conditions nécessaires à la stabilité des prix. Par conséquent, limiter l'inflation sans ralentir la croissance est devenu l'un des principaux objectifs des politiques publiques dans un grand nombre de ces économies. Dans un environnement international où la mondialisation s'accélère, l'Asie du Sud-Est a fait face, dans les marchés extérieurs, à une vive concurrence qui a fait ressortir ses besoins en matière de compétences et de technologies pour appuyer une industrialisation durable. Les économies en transition du Cambodge, du Laos et du Myanmar et, dans une moindre mesure, celle du Viêt Nam, ont dû relever le défi que posent les ajustements structurels continus entraînés par le passage d'une économie planifiée à une économie de marché, transition qui nécessitait la capacité de mettre en œuvre des projets financés par l'étranger et de nouveaux systèmes de production et de distribution (Dowling et Castillo, 1996). L'industrie locale et les entreprises multinationales se sont révélées essentielles pour promouvoir la croissance des nouvelles industries. Les multinationales ont été particulièrement importantes dans des secteurs comme l'électronique et les produits chimiques, d'où ont émergé de nouveaux produits et de nouvelles technologies. L'augmentation rapide des investissements

étrangers et des investissements intérieurs dans la fabrication de produits d'exportation à forte densité de main-d'œuvre a été une caractéristique importante de la croissance en Asie du Sud-Est (Booth, 1995). Les multinationales ont déménagé leurs installations de production dans les pays en développement pour tirer profit de marchés intérieurs à croissance rapide et d'une main-d'œuvre peu coûteuse, afin de réduire leurs coûts de production et d'élargir leur part de marché à l'échelle mondiale.

Comme dans d'autres régions, les gouvernements de l'Asie du Sud-Est ont joué un rôle de premier plan dans la croissance et le développement. Selon diverses indications empiriques, les pays les plus pauvres de la région sont ceux qui ont connu des conflits internes. La démocratisation de la gestion publique a progressivement remporté de plus en plus d'appuis, et les possibilités de croissance ont été largement reconnues. Les principales politiques mises en œuvre pour faire en sorte que la croissance ait des répercussions équitables et qu'elle soit durable visaient la création d'emplois et l'éducation.

Cependant, de nombreuses imperfections accompagnent ce genre de croissance économique, car les politiques nécessaires pour assurer une croissance rapide font généralement l'objet d'une certaine résistance de la part des groupes privilégiés de la société. Les personnes qui gagnent un revenu élevé, par exemple, peuvent trouver des moyens d'éviter de payer des impôts, de sorte que ce sont les pauvres qui doivent assumer le fardeau du développement ; en outre, la part des deniers publics qui peut être consacrée aux infrastructures s'en trouve réduite (Hughes, 1994). La taxation a été considérée comme un moyen de financer l'exploitation des services dans les secteurs politiques, économiques et sociaux. Les pays de la région ont de plus en plus souvent recours à des impôts indirects sur la valeur ajoutée qui ont des répercussions sur la consommation plutôt que sur l'épargne. La croissance de l'emploi s'est caractérisée par la création de débouchés pour les travailleuses, tant dans le secteur formel que dans le secteur informel de l'économie. Les travailleuses ont joué un rôle de premier plan dans les industries à forte densité de main-d'œuvre qui produisent surtout des produits d'exportation. Parallèlement à l'accès à l'éducation, les possibilités d'emploi ont transformé le rôle des femmes au sein de la famille et de la société dans la région (Hughes, 1994).

L'expansion et l'amélioration de la couverture, de la qualité et de l'accessibilité de l'éducation comptent parmi les principaux défis sociaux de la région. À mesure que l'économie prend de l'expansion et que les ressources financières sont plus facilement accessibles, la demande d'éducation et de formation augmente. La santé favorisée par la croissance économique est présentée comme un moyen d'améliorer le mieux-être et la productivité de la population, et le bien-être social constitue un filet de sécurité pour les personnes défavorisées, les marginaux et les personnes handicapées. Cependant, selon le *Rapport sur le développement humain, 1996* (PNUD, 1996), le renforcement de la relation

entre l'équité et la croissance a des répercussions stratégiques plus vastes que la simple modification des politiques sectorielles. En effet, il se répercute sur l'élaboration des politiques, par exemple par l'intermédiaire des débouchés d'emploi, sur l'accès aux terres, aux infrastructures physiques et au crédit, sur les dépenses sociales, sur l'égalité des sexes, sur une bonne gestion publique et sur la création d'une société civile dynamique, qui jouera un rôle de revendication essentiel, qui mobilisera l'opinion publique et qui influencera les priorités du développement humain. En 1995, la région a adopté le triple objectif de la lutte contre la pauvreté, de l'augmentation de l'emploi et de l'intégration sociale comme thème de son développement social. Les pays qui ont atteint un certain niveau de croissance, ont dorénavant le défi de veiller à une distribution équitable de ces gains et de renforcer la cohésion sociale. À cette fin, les gouvernements de la région ont été encouragés à décentraliser et à transférer les pouvoirs en matière de prestation des services sociaux. Ils continuent de rechercher la collaboration des organisations non gouvernementales (ONG), du secteur privé et de la population. Les programmes d'ajustement structurel ont été conçus de façon réaliste pour refléter le décalage inévitable dans l'efficacité des réactions du côté de l'offre (CESAP, 1995).

Le paysage du développement social

En 1997, la population de l'Asie du Sud-Est totalisait environ 497,3 millions d'habitants. Les indicateurs de la population et du développement au tableau 1 montrent une région où les tendances de la fécondité ont diminué et où le taux annuel de croissance démographique s'est établi en moyenne à 1,6 p. 100 (CESAP, 1991a). Ce profil reflète un certain nombre de facteurs. Sur une courte période, des progrès réguliers ont été accomplis dans le domaine de l'hygiène publique, notamment au chapitre de l'accessibilité accrue des soins de santé pour les femmes enceintes, de l'amélioration des niveaux de nutrition, de la réduction de la mortalité infantile et de l'augmentation des taux de survie des enfants. Les progrès réalisés au chapitre de l'infrastructure et des services sociaux dans la plupart des pays ont permis d'assurer l'approvisionnement en eau potable et des services d'éducation de base à grande échelle (ce qui a permis d'améliorer les taux d'alphabétisation), de même que de diffuser des méthodes de contraception fiables et abordables (OMS, 1989). À l'heure actuelle, environ 37 p. 100 des habitants de la région vivent dans les grands centres urbains. Cependant, on prévoit que d'ici l'an 2000, plus de la moitié de la population de la région vivra dans les grandes agglomérations. Ce processus du développement représente une transformation historique par rapport à la base économique traditionnelle, qui était à prédominance rurale et agricole.

Ces changements démographiques ont des répercussions vastes et nombreuses sur les enjeux fondamentaux des politiques sociales. L'urbanisation, par exemple, s'est faite à un rythme particulièrement rapide, de sorte que dès

Tableau 1. Population et indicateurs du développement, Asie du Sud-Est, 1997

	Population				Taux de fécondité			
	Milieu de 1997 (en milliers)	Taux annuel de croissance[a] (%)	Taux brut de fécondité (sur 1 000)	Taux brut de mortalité (sur 1 000)	Total (par femme)	Chez les 15 à 19 ans (sur 1 000)	Taux de prévalence des contraceptifs[b] (%)	Source
Asie du Sud-Est	497 261	1,6	24,2	7,5	2,9	—	43	
Brunei	309	2,7	23,3	3,0	2,9	21	—	Brunéi Darussalam (sans date) ; UNDESIPA (1996)
Cambodge	10 481	2,0[c]	31,8[c]	11,6[c]	5,2[c]	23[c]	13[c]	Long *et al.* (1995) ; INS (1996) ; UNDESIPA (1996)
Indonésie	201 435	1,4	22,4	7,9	2,6	45	47	Ananta et Nurvidya Arifin (1991)
Laos	5 192	3,1	44,3	13,7	6,7	51	—	UNDESIPA (1996)
Malaisie	20 977	2,1	25,6	4,8	3,3	29	31	UNDESIPA (1996)
Myanmar	46 755	1,8	27,4	9,9	3,3	36	—	UNDESIPA (1996)
Philippines	70 631	2,0	28,7	5,8	3,7	41	25	UNDESIPA (1996)
Singapour	3 429	1,5	16,0	5,0	1,8	8	—	SOS (1996) ; UNDESIPA (1996)
Thaïlande	60 602	1,0	17,8	7,4	2,0	60	64	CNDES (1995)
Viêt Nam	77 450	1,9	25,6	7,0	3,2	35	35	Duy (1994)

(page suivante)

Tableau 1 *(suite)*

	Espérance de vie à la naissance (en années)		Mortalité (sur 1 000 naissances vivantes)		Coefficient des sexes (nombre d'hommes par tranche de 100 femmes)	Groupe d'âge (%)			Source
	Hommes	Femmes	Infantile	Maternelle[a]		0–14	60+	65+	
Brunei	73	78	9	60	113	33	5	3	UNDESIPA (1996) ; Nations Unies (1996b)
Cambodge	52	55	103	900	94	42	5	3	Ananta et Nurvidya Arifin (1991) ; SDS (1996) ; UNDESIPA (1996)
Indonésie	63	66	51	650	100	32	7	5	Nations Unies (1996b)
Laos	52	55	87	650	98	45	5	3	UNDESIPA (1996)
Malaisie	70	74	11	80	102	37	6	4	UNDESIPA (1996)
Myanmar	58	62	79	580	99	35	7	4	UNDESIPA (1996)
Philippines	66	70	36	280	101	38	5	3	UNDESIPA (1996)
Singapour	75	79	5	10	102	22	10	7	UNDESIPA (1996)
Thaïlande	67	72	31	200	100	27	8	5	Duy (1994) ; Nations Unies (1996b)
Viêt Nam	66	69	38	160	97	36	7	5	Duy (1994)

(page suivante)

Tableau 1 (suite et fin)

	Taux brut d'inscription[a]				Population urbaine			Projections démographiques jusqu'à 2020 (millions)	Source
	École primaire		École secondaire		1997 (%)	Taux annuel de croissance (%)	Indicateur du développement humain[f]		
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes					
Asie du Sud-Est	—	—	—	—	37	3,7	—	652,2	
Brunei	111	104	67	74	58	2,2	0,872	0,4	UNDESIPA (1996) ; Nations Unies (1996b)
Cambodge	—	—	—	—	22	5,7	0,325	15,9	Ananta et Nurvidya Arifin (1991) ; SDS (1996) ; UNDESIPA (1996)
Indonésie	116	112	48	39	37	4,1	0,641	253,7	Nations Unies (1996b)
Laos	123	92	31	19	23	5,7	0,400	9,3	UNDESIPA (1996)
Malaisie	93	93	56	61	55	3,4	0,826	29,8	UNDESIPA (1996)
Myanmar	107	104	23	23	27	3,6	0,451	64,3	UNDESIPA (1996)
Philippines	111	—	81	—	56	3,7	0,665	99,9	UNDESIPA (1996)
Singapour	—	—	85	—	100	1,5	0,881	4,1	UNDESIPA (1996)
Thaïlande	98	97	38	37	32g	2,8	0,832	70,5	Duy (1994); Nations Unies (1996b)
Viêt Nam	111	—	35	—	21	3,4	0,523	104,2	Duy (1994)

Source : CESAP (1997, graphique). Taux de prévalence des contraceptifs : Nations Unies (1996a, tableau A.6) ; taux brut d'inscription : UNESCO (1995, tableau 3,2) ; Indicateur du développement humain : PNUD (1996) ; taux de mortalité infantile : OMS et UNICEF (1996) ; population urbaine (sauf données récentes) : Nations Unies (1994).

[a] Il s'agit du taux exponentiel de croissance qui tient compte de la migration internationale et qui, par conséquent, ne correspond peut-être pas au taux naturel de croissance.

[b] Taux d'utilisation de méthodes modernes chez les femmes mariées en âge de procréer; données les plus récentes disponibles.

[c] 1995.

[d] 1990.

[e] 1993. Taux brut d'inscription = nombre d'élèves inscrits selon le niveau par tranche de 100 personnes dans le groupe d'âge applicable (p. ex. le groupe des 6 à 12 ans pour l'école primaire).

[f] Plus la valeur est élevée, plus le développement humain est élevé.

[g] 1996.

1995, on comptait plusieurs nouveaux centres urbains dont la population était d'un million ou plus. Ces vastes agglomérations font face à toute la gamme des nouveaux problèmes sociaux qui accompagnent souvent l'urbanisation rapide. L'étroite association entre les centres urbains et l'industrie de même que l'expansion des services de soutien à l'industrie se sont traduites par l'arrivée régulière de nouveaux travailleurs dans les régions métropolitaines, des travailleurs qui se trouvent en majorité à l'extrémité inférieure des échelles salariales (CESAP, 1992a). De fait, la plupart des personnes qui quittent la campagne pour s'établir en ville se retrouvent dans le secteur parallèle de l'économie, de sorte que la pauvreté rurale se transpose en milieu urbain. La pauvreté des migrants au milieu de l'affluence urbaine, le desserrement des liens familiaux, la promotion de valeurs matérialistes par les médias, l'aliénation qui vient d'une urbanisation croissante et l'incapacité de l'industrie de répondre aux attentes en matière d'emploi d'une population de plus en plus nombreuse, tous ces éléments se sont conjugués pour créer un sentiment d'anomie, de futilité et d'insatisfaction, qui se manifeste souvent par la criminalité (CESAP, 1991b).

Les répercussions sociales de la croissance économique

Pendant la première moitié des années 90, de nombreux pays de l'Asie du Sud-Est ont vu leur croissance économique annuelle s'accélérer ; ainsi, en 1990, le taux de croissance de l'économie a oscillé entre 1,7 p. 100 aux Philippines et 10 p. 100 à Singapour. Ce sont la Malaisie, Singapour, la Thaïlande et le Viêt Nam qui ont pris la tête de file en matière de croissance économique dans la région. L'inflation a décéléré légèrement, car la plupart des pays ont été en mesure de limiter les pressions à la hausse sur les prix, compte tenu des marchés du travail serrés et des restrictions à la capacité. Cependant, le Laos, le Myanmar et le Viêt Nam ont dû faire face à une inflation à deux chiffres. Les exportations se sont accrues rapidement, mais le déficit courant de la région a augmenté pour atteindre 20,5 milliards de dollars des États-Unis (USD) en 1995 — par rapport à 8,1 milliards USD en 1994. Forts de leur performance économique, certains pays de la région ont fait des projections optimistes de la croissance jusqu'au XXI^{e} siècle. Par exemple, dans le cadre de sa stratégie Vision 2020, le gouvernement malaisien estime que son économie rattrapera les niveaux des économies de l'Occident dès le premier quart du XXI^{e} siècle. Les cibles établies par le gouvernement indonésien en matière de développement économique et social entre 1994 et 2019 prévoient que la croissance économique annuelle s'accélérera, passant de 6,2 p. 100 pendant la période du sixième plan quinquennal de développement (1994-1999) à 8,7 p. 100 en 2014-2019 (Booth, 1995).

Ce bond économique se reflète dans le rythme remarquable de croissance du produit intérieur brut (PIB) de la plupart de ces pays. La Malaisie,

Singapour, la Thaïlande et le Viêt Nam, par exemple, ont connu des taux de croissance économique de plus de 9 p. 100 entre 1994 et 1995 et, en 1995, le taux annuel de croissance du PIB de l'Indonésie a été de plus de 7 p. 100. Amorcé en 1993, le rétablissement économique des Philippines s'est accompagné d'un taux de croissance de 5 p. 100 au cours des deux années suivantes (tableau 2). On a assisté parallèlement à une amélioration des taux d'épargne et d'investissement, mais aussi à l'augmentation des besoins en matière d'infrastructure et à des pénuries de ressources humaines qualifiées, tous ces facteurs s'étant traduits par des coûts plus élevés dans la foulée de la croissance économique (CESAP, 1996).

Au Cambodge, le processus de réforme s'est élargi et s'est accéléré en 1989, avec le rétablissement du droit à la propriété privée et la libéralisation du commerce extérieur. Après 20 ans de guerre et de perturbations, les ressources humaines du pays étaient épuisées, ce qui a appelé des améliorations importantes au chapitre de l'éducation et des services de santé. Le pays était aux prises avec de graves déséquilibres macroéconomiques, notamment des taux élevés de déficits financiers et d'inflation. Les entreprises étatiques ont commencé à être privatisées et les investissements privés étrangers et locaux ont été encouragés. La transition s'est faite assez rapidement, même si le pays souffre encore des séquelles de la guerre et des conflits internes. Le tableau 3 donne un aperçu comparatif de la région.

L'Indonésie a affiché une solide croissance globale, qui est le résultat d'une croissance rapide dans le secteur de l'industrie comme dans celui des services. La production agricole s'est améliorée et la production du riz a profité de changements dans la structure des incitatifs financiers. Le rendement du secteur industriel s'est également amélioré. De solides investissements privés

Tableau 2. Indicateurs économiques, Asie du Sud-Est, 1994 et 1995

	Taux de croissance du PIB réel (% par année)		Variations dans les prix de consommation (% par année)		Balance des paiements courants (millions USD)	
	1994	1995	1994	1995	1994	1995
Asie du Sud-Est	8,0	8,1	6,8	6,7	-8 132	-20 492
Cambodge	4,0	7,0	26,1	9,8	-107	-164
Indonésie	7,5	7,6	9,6	9,0	-2 800	-8 000
Laos	8,0	7,1	6,7	18,4	-202	-247
Malaisie	9,2	9,5	3,7	3,5	-4 147	-7 600
Myanmar	6,8	7,7	24,1	22,7	-275	-294
Philippines	4,3	5,2	9,0	8,1	-2 800	-3 000
Singapour	10,2	9,1	3,8	3,2	11 951	13 000
Thaïlande	8,7	8,6	4,6	5,8	-8 419	-12 458
Viêt Nam	8,8	9,5	14,4	12,7	-966	-1 729

Source : BAsD (1996, p. 23-24).
Nota : PIB = produit intérieur brut ; USD = dollars des États-Unis.

Tableau 3. Indicateurs socioéconomiques choisis, Asie du Sud-Est, 1994

	PNB		Taux de croissance du PIB réel	Taux de croissance (%)		
	Total (millions USD)	Par habitant (USD)	(%)	Agriculture	Industrie	Services
Cambodge	2 360	240	4,0	0.00	7,5	7,5
Indonésie	167 630	880	7,5	0,5	11,2	6,9
Laos	1 500	320	8,0	8,3	10,7	5,6
Malaisie	68 670	3 520	9,2	-1,0	12,4	9,9
Myanmar	—	—	6,8	6,1	8,9	6,8
Philippines	63 310	960	4,3	2,6	5,8	4,3
Singapour	65 840	23 360	10,2	5,6	13,4	8,4
Thaïlande	129 860	2 210	8,7	5,5	9,9	8,5
Viêt Nam	13 780	190	8,8	3,9	14,0	10,0

Source : BAsD (1996, p. 18-19).
Nota : PIB = produit intérieur brut ; PNB = produit national brut ; USD = dollars des États-Unis.

(36 p. 100 du PIB en 1995), soutenus par d'importants mouvements de capitaux étrangers directs, expliquent l'augmentation de l'investissement intérieur brut. Les dépenses au développement ont été légèrement majorées en termes réels, la plus grande partie allant aux routes, à l'éducation et aux subventions pour le développement régional (Dowling et Castillo, 1996).

La croissance rapide qu'a connue la Thaïlande a entraîné d'importants changements dans la structure et la dynamique de son économie. La Banque mondiale a affirmé que si la Thaïlande a connu cette expansion, c'est parce qu'elle avait suivi des politiques d'ajustement structurel, qu'elle avait attiré des investissements étrangers directs, et qu'elle avait su créer un climat propice aux exportations sans intervenir directement dans le marché des capitaux (Phongpaichit, 1996). Tout au long des années 80, la population urbaine s'est accrue d'environ 4 millions de personnes, la main-d'œuvre rurale servant de source d'approvisionnement en main-d'œuvre urbaine. Cependant, deux problèmes ont surgi : des pressions à la hausse de plus en plus importantes sur les taux de salaire et le manque de concordance entre les compétences et l'éducation d'une part et les besoins du marché de l'autre.

Dans ces circonstances, la réponse du gouvernement thaïlandais fut double. Premièrement, il imposa un salaire minimum rajusté annuellement à la hausse en fonction de l'inflation et adopta, en 1989, une nouvelle loi sur la sécurité sociale, qui allait créer un système fondamental pour favoriser le bien-être de la population active en relevant le salaire minimum. De telles initiatives sont à l'origine d'une augmentation de l'emploi informel. La sous-traitance permettait de recruter des travailleurs en leur versant moins que le salaire minimum ; des enfants et des travailleurs immigrants illégaux ont été attirés des pays voisins, soit la Chine, le Laos et le Myanmar. Deuxièmement, le gouvernement thaïlandais a pris diverses mesures pour combattre les lacunes dans

les compétences et l'éducation des travailleurs. Il a élargi les cours d'appoint pour la formation professionnelle, mis en œuvre un programme accéléré pour relever la scolarité au niveau secondaire, adopté un régime de prêts à taux d'intérêt peu élevés pour encourager les investisseurs privés à construire plus d'écoles, et fourni des prêts aux étudiants. Pour améliorer l'éducation supérieure, le gouvernement a affecté plus d'argent au budget de l'éducation. La privatisation de l'éducation de niveau universitaire a donné lieu à l'établissement, en 1994, de 26 universités et collèges techniques privés comptant plus de 125 000 étudiants (Dowling et Castillo, 1996). De plus, à la fin des années 80, le gouvernement thaïlandais a privatisé la construction des routes, les transports routiers et les communications, mais les résultats ont été mixtes.

Au Viêt Nam, la réforme économique et le rendement de l'économie ont été fortement loués par les grandes institutions prêteuses multilatérales. En 1995, le taux de croissance du PIB du pays a atteint 9,5 p. 100, l'industrie et la construction représentant 30,3 p. 100 du total. Les échanges commerciaux se sont également accrus de façon marquée en 1995, les exportations augmentant d'environ 30 p. 100. À mesure que des projets d'investissement privé axés sur les produits d'exportation et de remplacement des importations seront mis en œuvre, ils auront des effets positifs sur le commerce au Viêt Nam (Freeman, 1996).

Le rétablissement de l'économie des Philippines, qui a été amorcé en 1993, s'est renforcé davantage en 1995. La stabilité politique, la gestion macroéconomique et les réformes structurelles ont suscité la confiance du secteur privé et atténué les contraintes découlant des infrastructures. La principale source de croissance fut le secteur industriel, qui a connu une expansion de plus de 8 p. 100 (Dowling et Castillo, 1996). Cependant, les secteurs qui connaissaient l'expansion la plus rapide — l'immobilier, les transports et les communications — offraient peu de possibilités de création d'emplois nombreux et durables. Dans ce contexte, un défi important a été d'assurer que la croissance subséquente génère suffisamment d'emplois pour alléger la pauvreté sur une plus grande échelle. À l'heure actuelle, le seul programme gouvernemental de redistribution est celui de la réforme agraire, mais il a cependant eu des effets négatifs sur les investissements agricoles et la productivité (De Dios, 1995).

L'évolution économique de la région (tableau 4) a eu des coûts sociaux élevés. Les pressions croissantes de la population et de l'industrialisation se sont traduites par une importante détérioration de l'environnement. L'absence de mesures efficaces de réglementation industrielle est à l'origine d'une augmentation des risques professionnels, de l'invalidité et de la mortalité chez les travailleurs et les personnes qui résident à proximité des centres industriels les plus touchés par les conséquences de l'industrialisation.

Parmi les autres coûts connexes, il faut compter les répercussions sur la famille traditionnelle. Bien que celle-ci demeure la norme en Asie du Sud-Est, les réalités sociales et économiques changeantes ont exercé sur elle des

Tableau 4. Épargne intérieure brute, formation de capital et écart dans les ressources, Asie du Sud-Est, 1995

	% du PIB		
	Épargne intérieure brute	Formation de capital	Écart dans les ressources
Cambodge	8,3	21,5	13,2
Indonésie	35,8	37,8	2,0
Malaisie	37,2	40,6	3,4
Myanmar	12,2	13,0	0,8
Philippines	14,7	22,3	7,7
Singapour	52,0	33,2	-18,8
Thaïlande	36,5	43,1	6,6
Viêt Nam	19,0	27,1	8,2

Source : BAsD (1996, p. 18-19).
Nota : PIB = produit intérieur brut.

Tableau 5. Indicateurs choisis du commerce et de l'aide, Asie du Sud-Est, 1994 et 1995

	Aide publique au développement, 1994 (millions USD)	Exportations de marchandises, 1994 (millions USD)	Total des échanges commerciaux, 1995 (% du PNB)	Investissements étrangers directs, 1995 (millions USD)
Cambodge	336,8	490	-5,4	69,0
Indonésie	1 642,1	40 054	-1,7	2 109,0
Laos	217,7	300	-5,8	60,1
Malaisie	68,2	58 756	-8,8	4 348,0
Myanmar	161,6	771	-0,9	—
Philippines	1 057,5	13 304	-2,5	1 861,0
Singapour	16,9	96 826	13,3	3 411,0
Thaïlande	578,2	45 261	-8,0	147,0
Viêt Nam	897,1	3 600	—	1 048

Source : BAsD (1996, p. 47).
Nota : PNB = produit national brut ; USD = dollars des États-Unis.

pressions croissantes. Dès lors, les décideurs doivent faire face aux défis nouveaux et difficiles de préserver la stabilité sociale et de renforcer les programmes sociaux dans un contexte d'expansion économique. Parmi les préoccupations les plus importantes auxquelles doivent faire face les décideurs, citons l'érosion des liens familiaux attribuable à la mobilité géographique, la préférence croissante pour les familles de plus petite taille, des tendances plus individualistes chez les jeunes, les besoins accrus d'une population vieillissante, ainsi que les nouveaux rôles des femmes pourvoyeuses de soins à mesure qu'elles se joignent à la population active. En même temps, l'Asie du Sud-Est a fait des progrès impressionnants au chapitre de l'espérance de vie et d'autres indicateurs de la santé, grâce aux gouvernements qui ont mis l'accent sur les soins de santé primaires, ainsi qu'à l'aide internationale au développement (tableau 5).

Par exemple, la plupart des pays de la région ont jugé que l'universalité des études primaires et l'alphabétisation étaient des objectifs importants en matière de développement social. De nombreux gouvernements ont également relevé leurs engagements à l'égard des études secondaires, des études professionnelles de même que de l'éducation non formelle pour atteindre les objectifs de la campagne de l'Éducation pour tous, qui, d'ici l'an 2000, vise à réduire de 50 p. 100 les niveaux d'analphabétisme dans la région par rapport à 1990, l'accent étant mis sur l'alphabétisation des femmes. L'objectif consiste à faire en sorte qu'au moins 80 p. 100 des enfants en âge d'aller à l'école primaire terminent leurs études primaires. En réaction à la restructuration économique et aux changements technologiques, les gouvernements de la région sont également en train de donner une solide expansion à l'éducation destinée aux adolescents et aux adultes. Ces priorités montrent que les gouvernements reconnaissent qu'une population active diversifiée et ayant reçu une bonne formation est indispensable pour bien fonctionner dans un environnement marqué par la compétitivité, les technologies avancées et la mondialisation de l'économie (CESAP, 1992a).

L'expérience du développement économique rapide qu'a connu l'Asie du Sud-Est soulève d'importantes questions qui nous aideront à comprendre la politique sociale dans une perspective transnationale : Y a-t-il eu congruence entre l'affectation des ressources économiques et les dépenses sociales ? Comment le secteur social et le secteur économique peuvent-ils être intégrés concrètement à la planification globale du développement dans ces pays ? Y aurait-il moyen de formuler un nouveau paradigme du développement qui définisse plus directement les processus, les enjeux, les problèmes et les préoccupations de la région en matière de transformation socioéconomique ?

Tendances et courants des dépenses sociales

Jusqu'à la fin des années 90, on pouvait considérer l'Asie du Sud-Est comme la région en développement qui connaissait le plus de succès sur les plans de la croissance et de l'emploi. Cependant, ce scénario économique recouvre un vaste éventail de situations en matière de développement. À une extrémité, le principal « tigre » de l'Asie, Singapour, est en train de se transformer en véritable économie industrielle, grâce à une croissance remarquable. À l'autre extrémité, les économies en transition du Cambodge, du Laos et du Myanmar sont encore aux prises avec de graves problèmes de pauvreté, en dépit de récentes hausses du PIB. L'Indonésie, la Malaisie et la Thaïlande représentent un second palier d'économies nouvellement industrialisées. Ces gouvernements reconnaissent que la croissance économique à elle seule est insuffisante pour opérer les changements sociaux qualitatifs qui s'imposent. Ils doivent recourir à des interventions stratégiques délibérées pour faire en sorte que le développement économique se déroule de façon juste et équitable et contribue

à améliorer la qualité de la vie du peuple. Grâce à des politiques économiques sectorielles, les pays peuvent tirer des gains maximums du commerce, adopter de nouvelles technologies, lutter contre la pauvreté et promouvoir l'intégration sociale. Cependant, comme on le voit au tableau 6, ils supportent un lourd fardeau d'endettement extérieur et de service de la dette publique, qui nécessite des ressources qui ne peuvent ainsi être consacrées à des programmes sociaux pourtant nécessaires.

Lors de la Conférence ministérielle pour l'Asie et le Pacifique de 1995 (CESAP, 1995, p. 31-32), il a été déclaré que :

> La stabilité macroéconomique ne devrait pas être recherchée au détriment des besoins et des intérêts des catégories pauvres et vulnérables de la population, car cela pourrait fort bien compromettre la stabilité sociale. Les programmes d'ajustement structurel doivent correspondre à la situation économique et sociale de chaque pays et être conçus de façon réaliste en tenant compte du décalage inévitable des réactions du côté de l'offre dans les pays en développement. Les décisions concernant l'ajustement devraient comporter l'examen complet des divers moyens d'assurer la stabilité macroéconomique, les changements structuraux et une meilleure efficacité sous l'angle de la justice sociale.

Dans le contexte général, cependant, les indicateurs sociaux révèlent que même si les taux d'alphabétisation sont demeurés élevés dans la région, ce ne fut pas le cas au Cambodge ni au Laos, où il existe également encore des disparités entre les sexes, les femmes accusant un retard dans les domaines de l'alphabétisation et des études (tableau 7). Au chapitre de la santé, les coefficients médecin-population demeurent essentiellement faibles partout, et on

Tableau 6. Indicateurs de l'endettement, Asie du Sud-Est, 1994

	Ratio de l'endettement extérieur par rapport au PNB (%)	Ratio de l'endettement extérieur par rapport aux exportations (%)	Ratio du service de la dette par rapport aux exportations (%)	Endettement à long terme à des conditions libérales (%)	Dette extérieure totale (millions USD)	Paiements du service de la dette (millions USD)
Cambodge	83,5	375,9	0,4	100,0	1 943,4	2,0
Indonésie	57,4	195,8	30,0	36,4	96 499,6	14 791,9
Laos	135,6	803,1	7,7	99,8	2 080,1	20,0
Malaisie	36,9	37,7	7,7	92,8	24 766,6	5 042,3
Myanmar	—	578,0	15,4	92,8	6 502,0	173,0
Philippines	59,3	160,6	18,5	34,6	39 301,6	4 534,1
Singapour	11,9	6,0	—	—	7 688,0	—
Thaïlande	43,1	103,1	15,6	21,6	60 990,4	9 237,2
Viêt Nam	161,3	510,7	6,1	92,3	25 115,4	300,1

Source : BAsD (1996, p. 47).
Nota : PNB = produit national brut ; USD = dollars des États-Unis.

Tableau 7. Grands indicateurs sociaux, Asie du Sud-Est, 1994 et 1995

	Taux d'alphabétisation des adultes, 1995 (%)[a]		Taux brut d'inscription, 1994 (%)[b]			
			École primaire		École secondaire	
	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes
Cambodge	22	48	46	48	—	—
Indonésie	78	90	112	116	39	48
Laos	44	69	92	123	19	31
Malaisie	78	89	93	93	61	56
Myanmar	78	89	104	107	23	23
Philippines	94	95	111	113	75	71
Singapour	86	96	107	109	71	69
Thaïlande	92	96	97	98	37	38
Viêt Nam	91	97	99	105	40	43

Source : BAsD (1996, p. 43–44).

[a] Population de 15 ans et plus

[b] Taux brut d'inscription = nombre d'élèves inscrits selon le niveau par tranche de 100 personnes dans le groupe d'âge applicable (p. ex. le groupe des 6 à 12 ans pour l'école primaire).

peut également observer des variations dans la malnutrition chez les enfants et l'accès aux installations sanitaires (tableau 8).

Compte tenu de ce profil général, la formulation de politiques sociales adéquates nécessitera des investissements considérables dans les domaines de l'éducation et de la santé. Les coefficients actuels de dépenses gouvernementales signalés dans le *Rapport mondial sur le développement 1996* (PNUD, 1996) comportent deux éléments. Premièrement, ils comprennent le coefficient des dépenses publiques, soit le pourcentage du revenu national qui est consacré aux dépenses publiques. En 1994, ce coefficient, qui dépend de la capacité des gouvernements de percevoir des impôts et d'autres revenus, allait de 9,3 p. 100 au Myanmar à 26,2 p. 100 au Viêt Nam (tableau 9). En proportion du PIB, les impôts vont de 3,8 p. 100 au Myanmar à 20,2 p. 100 en Malaisie. Deuxièmement, le rapport donne les coefficients des affectations sociales, c'est-à-dire le pourcentage des dépenses publiques réservé aux secteurs sociaux. Dans le cas de l'éducation, par exemple, le coefficient va de 9,4 p. 100 en Indonésie à 19,6 p. 100 en Thaïlande (dans les pays de cette région, les personnes qui désirent poursuivre leurs études au-delà du secondaire en assument essentiellement les coûts).

À l'échelle de la région, les gouvernements comprennent que pour être viable et efficace, toute mesure visant à mobiliser les ressources doit compter sur la participation de la société civile, notamment les entreprises privées, les philanthropes et les organismes de philanthropie, de même que les ONG. Toute intervention efficace en faveur de l'équité et de la réduction de la pauvreté doit être assortie de fonds qui lui sont réservés exclusivement, ce qui signifie que

Tableau 8. Indicateurs de la santé, Asie du Sud-Est, 1985–1993

	Nombre de personnes par médecin	Apport quotidien de protéines en grammes par habitant, 1992	Apport quotidien en calories par habitant, 1992	Malnutrition des enfants, 1994 (% des moins de 5 ans)	Population ayant accès à une eau sûre 1988–1993 (%)		Population ayant accès à des services d'assainissement, 1988–1993 (%)	
					Régions urbaines	Régions rurales	Régions urbaines	Régions rurales
Cambodge	9 727[a]	50	2 021	20,0[b]	65	33	81	8
Indonésie	7 028[a]	61	2 752	38,7	68	43	64	36
Laos	4 446[a]	63	2 259	40,0	54	33	97	8
Malaisie	2 302[a]	60	2 888	23,3	96	66	ND	ND
Myanmar	3 565[c]	64	2 598	31,2	37	ND	39	35
Philippines	9 689[d]	52	2 257	29,6	85	79	79	62
Singapour	722[d]	82	3 000	14,4	100	—	99	—
Thaïlande	4 425[a]	54	2 432	13,0	87	72	80	72
Viêt Nam	2 491[d]	52	2 250	44,9	39	21	34	14

Source : BAsD (1996,p. 45–46).
Nota : ND = non déterminé.
[a] 1994.
[b] 1985.
[c] 1992.
[d] 1993.
[e] 1991.

Tableau 9. Indicateurs de la situation financière du gouvernement, Asie du Sud-Est, 1994

	Impôts (% du PIB)	Dépenses totales (% du PIB)	Déficit (% du PIB)	Santé (% du PIB)	Éducation (% du PIB)	Éducation (% des dépenses totales)	Logement et installations communautaires (% du PIB)
Cambodge	6,0	16,5	6,7	0,4	1,0	—	—
Indonésie	14,6	16,0	-0,2	0,7	0,8	9,4	1,6
Laos	9,4	24,4	—	1,3	10,3	—	0,3
Malzisie	20,2	25,0	0,3	—	5,2	16,9	0,2
Myanmar	3,8	9,3	2,9	—	—	—	—
Philippines	16,0	13,7	-0,9	0,5	3,1	10,5	0,3
Singapour	—	—	—	—	—	—	1,3
Thaïlande	17,2	16,1	-2,7	1,1	4,4	19,6	—
Viêt Nam	19,7	26,2	1,5	—	—	—	—

Source : BAsD (1996, p. 33-34).
Nota : PIB = produit intérieur brut.

les non-pauvres ne devraient pas en profiter beaucoup. Dans la plupart des pays de la région, on accorde plus d'importance à la stabilité des prix. Les gouvernements épongent des déficits de plus en plus importants en comprimant les dépenses dans les services sociaux. Le service de l'emprunt national, qui représente de vastes sommes, risque de supplanter les services sociaux et d'alimenter des attentes inflationnistes. Une mauvaise administration fiscale, un secteur formel limité et l'évasion fiscale affaiblissent la mobilisation des ressources. La libéralisation du commerce dans la région supposera une réduction des sommes perçues au titre des droits sur les importations. Lors du Sommet mondial pour le développement social, une nouvelle proposition concrète pour favoriser la mobilisation des ressources financières a été avancée ; il s'agissait de l'initiative 20-20, en vertu de laquelle le gouvernement du pays bénéficiaire et le gouvernement du pays donateur s'engageraient à consacrer chacun au moins 20 p. 100 de leur budget national respectif en matière d'aide à des services sociaux de base (CESAP, 1996).

Mondialisation et réforme des politiques sociales

Les années 90 ont vu une accélération de la tendance à l'intégration plus poussée de l'économie mondiale. Des progrès importants dans les domaines de la microélectronique, de l'échange d'information, des technologies de communication et de la libéralisation du commerce ont facilité ce processus d'intégration. De plus, des conventions internationales comme l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce ont servi à renforcer de telles influences.

Les pays de la région de l'Asie du Sud-Est ont été très touchés par le processus de mondialisation. Le commerce interrégional a connu une expansion rapide et on trouve des multinationales dans la plupart de ces pays. Les entreprises japonaises, par exemple, ont établi leurs installations de production en Asie du Sud-Est, aidées en cela par l'appréciation du yen et l'augmentation des salaires au pays. Ces tendances ont d'importantes répercussions sur l'emploi et la situation de la main-d'œuvre dans la région. À un niveau, la concurrence se fait plus intense pour les exportations et les investissements étrangers. À un autre niveau, on met davantage l'accent sur les investissements dans les ressources humaines comme moyen de préserver la compétitivité dans le marché mondial. Ce que l'on craint implicitement, c'est que la mondialisation se traduise par des pertes d'emploi dans certains secteurs, à mesure que les capitaux se déplacent librement entre les pays (CESAP, 1995). En sa qualité de principal exportateur de capitaux et de marchandises et de principal donateur en matière d'aide publique au développement (APD), le Japon, par le moyen d'échanges commerciaux, d'investissements et de transferts de technologie, a joué un rôle crucial dans la promotion de l'interdépendance économique internationale au sein de l'Association des nations de l'Asie du

Tableau 10. Pays de l'Asie du Sud-est pour lesquels le Japon est l'un des principaux donateurs, 1993

	Montant (millions USD)
Indonésie	1 148,89
Philippines	758,39
Thaïlande	350,15
Cambodge	61,34
Laos	40,43
Singapour	18,16
Brunei	4,52

Source : JMF (1994).
Nota : Selon les décaissements nets. USD = dollars des États-Unis.

Sud-Est (ANASE), qui a été fondée par l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, Singapour et la Thaïlande et à laquelle se sont joints plus tard le Brunei et le Viêt Nam (tableau 10). L'APD que le Japon a consentie à l'ANASE a représenté 35 p. 100 de l'APD bilatérale octroyée à des pays en développement en 1992. Dans le cadre d'un projet tripartite de collaboration Japon-ANASE, par exemple, des experts techniques du Japon et de l'ANASE ont travaillé en collaboration pour faciliter le rétablissement des expatriés cambodgiens. Le Japon considère également comme une priorité d'aider les pays de l'ANASE à régler leurs problèmes de détérioration de l'environnement et problèmes connexes (Tan, 1994). L'Indonésie demeure l'un des grands bénéficiaires de l'aide au développement du Japon. Le volume total du commerce japonais a presque triplé dans la région entre 1987 et 1994 (tableau 11).

Les pays de l'Asie du Sud-Est ont pris diverses mesures infrarégionales pour régler des problèmes économiques. En 1967, par exemple, l'ANASE a été mise sur pied et chargée de promouvoir la collaboration économique et la sécurité dans la région (Baker, 1995). La zone de libre-échange de l'ANASE détermine les produits devant faire l'objet de réductions tarifaires — p. ex. le pétrole, les produits chimiques, les engrais, les produits du caoutchouc et les produits électroniques —, qui se répercuteront sur les capacités d'échange des diverses nations partenaires. Dans l'ensemble cependant, les possibilités que représentent les échanges commerciaux entre ces pays, en dépit de leur proximité géographique, n'ont généralement pas été exploitées, à cause de sensibilités politiques qui appellent une réorientation du commerce et des investissements dans un marché régional plus vaste et plus unifié. Ainsi, l'établissement de l'Organisation de coopération économique Asie-Pacifique a été l'un des moyens de répondre aux besoins exprimés en matière de structures économiques régionales en Asie-Pacifique. On a jugé qu'il était très important de susciter un

Tableau 11. Tendances des investissements directs du Japon dans les pays de l'ANASE, 1987-1994

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
ANASE								
Projets (n)	523	825	970	898	687	508	487	437
Valeur (millions USD)	1 524	2 713	4 684	4 082	3 696	3 867	3 042	4 957
Brunei								
Projets (n)	—	—	—	—	—	—	—	—
Valeur (millions USD)	—	—	—	—	—	—	—	15
Indonésie								
Projets (n)	87	84	140	155	148	122	115	116
Valeur (millions USD)	545	586	631	1 105	1 193	1 676	813	1 759
Malaisie								
Projets (n)	64	108	159	189	136	111	92	51
Valeur (millions USD)	163	387	673	725	880	704	800	742
Philippines								
Projets (n)	18	54	87	58	42	45	56	75
Valeur (millions USD)	72	134	202	258	203	160	207	668
Singapour								
Projets (n)	182	197	181	139	103	100	97	89
Valeur (millions USD)	494	747	1 902	840	613	670	644	1 054
Thaïlande								
Projets (n)	192	382	403	377	258	130	127	126
Valeur (millions USD)	250	859	1 276	1 154	807	657	578	719
Monde								
Projets (n)	4 584	6 076	6 589	5 863	4 564	3 741	3 488	2 478
Valeur (millions USD)	33 364	47 022	67 540	56 911	41 584	34 138	36 025	41 051

Source : JMF (1994).
Nota : ANASE = Association des nations de l'Asie du Sud-Est ; USD = dollars des États-Unis.

sentiment d'appartenance régionale pour faire face aux réalités de l'interdépendance et pour assurer un leadership collectif à ces nouvelles économies mondiales.

La tendance à établir des systèmes économiques multilatéraux communs est catalysée par deux facteurs. Premièrement, les gouvernements sont de plus en plus disposés à accepter des changements structurels énormes pour préserver l'efficience de leurs économies, comme en témoignent les réformes unilatérales fondamentales qu'ils ont apportées pour ouvrir leurs marchés aux investissements et à la concurrence à l'échelle internationale. Deuxièmement, ces économies ont tendance à réussir leur intégration au-delà des frontières politiques, ce qui permet de créer des zones plus vastes de production intégrée pour les marchés mondiaux (Drysdale et Elek, 1995). La mondialisation est assortie d'un éventail complexe d'influences externes qui touchent toute la

gamme des mécanismes de formulation des politiques publiques. Cependant, l'immensité et l'hétérogénéité de la région font craindre que les nations économiquement faibles soient dominées par les pays dont l'économie est plus compétitive (CESAP, 1995).

Les répercussions sociales de la mondialisation

Les courants des ajustements macroéconomiques dans la région soulèvent un certain nombre de préoccupations. Premièrement, les mesures d'ajustement structurel, même lorsqu'elles réussissent à accroître les exportations, l'épargne, les investissements et l'efficience économique, risquent de laisser pour compte le facteur humain et de négliger les objectifs sociaux que les pays s'attendent à réaliser. Deuxièmement, les politiques macroéconomiques risquent d'aggraver la situation déjà défavorisée des groupes les plus vulnérables, qui ont souvent à supporter une part disproportionnée des effets négatifs de la restructuration de l'économie, y compris le chômage, les pertes de salaire, des impôts plus élevés et une réduction des dépenses sociales (tableau 9). Troisièmement, si aucune stratégie de développement humain n'est intégrée au cadre global du développement, les niveaux recherchés de progrès en subiront le contrecoup (CESAP, 1991b).

Dans ce contexte, l'impact des médias sur la culture populaire a joué un rôle fondamental dans la transformation des valeurs des sociétés de la région. Au nombre des nouvelles valeurs mises de l'avant par la mondialisation, mentionnons le consumérisme, l'individualisme et le matérialisme, particulièrement au sein d'une classe moyenne de plus en plus importante qui est coupée des groupes les plus pauvres. Le processus de mondialisation culturelle repose sur l'influence de facteurs aussi différents que la télévision, le cinéma, les journaux, les magazines et la musique ainsi que les produits de capital, la technologie et l'information qui transcendent les frontières nationales ; le tourisme international de masse et l'industrie de la publicité.

Les politiques sociales et la planification dans la région

En dépit du climat économique généralement progressiste de l'Asie du Sud-Est, une analyse de l'état du développement social dans la région montre que ce dernier n'a pas suivi le rythme de la croissance économique, comme en témoignent les tableaux 2 et 7. Ce manque de congruence a été attribué principalement à l'absence d'une vision commune claire parmi les décideurs nationaux au sujet des objectifs qu'ils devraient viser expressément en matière de développement social, et également à un manque de compréhension des mesures stratégiques spécifiques (CESAP, 1991b). Ainsi, certains décideurs ont bien commodément tenu pour acquis que les avantages du progrès économique, même s'ils émanent du sommet de la hiérarchie économique,

auront automatiquement des effets de retombées et finiront ainsi par profiter à tous les membres de la société. Ils sont d'avis que les inégalités de revenu finiront par se résorber parce que tous les groupes sociaux profiteront ultimement du développement économique grâce à des débouchés d'emploi et à des salaires plus élevés. Cependant, l'analyse empirique n'a pas réussi à valider ces théories en Asie du Sud-Est.

En fait, les pressions qui s'exercent sur l'État pour qu'il assume la principale responsabilité de la fourniture des services sociaux se sont accrues. Les filets traditionnels de sécurité et de bien-être social que sont la famille et la collectivité se sont détériorés à cause de l'urbanisation croissante, de l'industrialisation et des courants correspondants de la migration. Parallèlement, d'autres institutions sociales, particulièrement les ONG et le secteur des entreprises privées, sont de plus en plus souvent cooptées pour suppléer au rôle de l'État. Jusqu'à récemment, les interventions gouvernementales étaient surtout axées sur des programmes formels en matière d'éducation, de santé, de bien-être social et de sécurité du revenu. Les ONG, quant à elles, mettaient l'accent sur la fourniture « concrète » de services sociaux au niveau communautaire. Cependant, dans le passé, les solutions apportées aux problèmes sociaux dans le domaine des besoins fondamentaux ont souvent été fragmentaires, n'offrant, dans le meilleur des cas, que des remèdes partiels ou temporaires. Ces dernières années, des approches plus proactives ont été retenues. En même temps, les objectifs et les cibles du développement social dans les plans nationaux de développement sont pris en considération dans la planification locale, et on s'efforce de renforcer les services statistiques pour qu'ils puissent recueillir, analyser et diffuser des données aux fins de la formulation et du suivi des politiques sociales. On en trouve un exemple dans le plan de développement à moyen terme des Philippines, dans le plan quinquennal national de développement économique et social de la Thaïlande, dans le *Repelita VI* de l'Indonésie, de même que dans des plans indicatifs d'autres pays, comme le Viêt Nam (CESAP, 1992b).

Les programmes d'action nationaux ont diverses fonctions, notamment : la coordination intragouvernementale et intersectorielle des politiques, de la planification et des programmes en matière de développement social ; le ciblage de groupes sociaux particuliers, par exemple les défavorisés et d'autres segments vulnérables ; la formation du personnel chargé de dispenser des services sociaux ; le suivi et l'évaluation des programmes ; l'affectation des ressources. Dès qu'il y a eu des retombées importantes en matière de développement social, on entreprend d'autres tâches, notamment l'universalisation des gains sociaux et le renforcement de la cohésion sociale. L'élimination de la pauvreté, par exemple, nécessite qu'on s'attache aux besoins des groupes sociaux qui sont aux prises avec des vulnérabilités ou des désavantages tels qu'ils entravent leur participation au processus du développement. Les

préoccupations en matière de création d'emplois ne concernent pas seulement l'amélioration des conditions de travail et la redistribution équitable des avantages, mais également l'accroissement de la productivité de la main-d'œuvre en présence de changements technologiques rapides et de la compétitivité internationale de l'industrie. En général, cependant, l'objectif plus vaste en matière de développement social est la recherche de l'intégration sociale comme facteur d'égalisation, dont l'éradication de la pauvreté et la création d'emplois sont les conditions préalables nécessaires (CESAP, 1994).

Les gouvernements n'adoptent pas tous la même approche en matière de lutte contre la pauvreté. En Indonésie, le programme de directives présidentielles sur l'allégement de la pauvreté galvanise les efforts de tous les organismes gouvernementaux, des collectivités et des entreprises en faveur du développement socioéconomique des villages moins développés par l'intégration, la coopération mutuelle, l'autosuffisance et la décentralisation. L'objectif ultime est de créer et de renforcer des emplois productifs, de fournir une aide financière aux familles pauvres et d'assurer la solidarité communautaire. Sous le thème de la protection sociale, les objectifs du sixième plan quinquennal de développement de l'Indonésie (1994-1999) comprennent le développement social des collectivités isolées, l'aide aux pauvres et aux personnes âgées, la réadaptation des personnes handicapées, des délinquants juvéniles et des victimes de la toxicomanie, et le renforcement de la participation communautaire aux activités de développement.

Aux Philippines, le plan d'action pour la réforme sociale oriente et synchronise des programmes destinés aux familles et aux collectivités. L'objectif consiste à satisfaire les besoins fondamentaux de la population grâce à une réforme agraire, à la mise en place d'institutions et à la participation active à la gestion publique. Dans le cadre du projet de prestation intégrée des services sociaux, les collectivités sont invitées à définir leurs besoins fondamentaux minimaux et à formuler leurs propres plans de développement communautaire. Le régime d'assurance de la fonction publique et le régime de la sécurité sociale ont eu pour effet d'augmenter les avantages sociaux des employés de l'État et d'élargir la définition des employés dans le secteur public pour l'étendre aux travailleurs autonomes. Pour contrer les effets négatifs des ajustements structurels, certaines mesures de bien-être social comprennent l'aide alimentaire, le logement, le soutien financier, la formation et l'emploi.

Au Viêt Nam, le programme national d'allégement de la pauvreté met l'accent sur le développement économique par l'autosuffisance, surtout dans les régions montagneuses rurales et dans les groupes minoritaires. En Thaïlande, les programmes de création d'emplois en milieu rural s'adressent aux exploitants agricoles pendant les saisons creuses (entre les récoltes) par la mise en œuvre de projets d'approvisionnement en eau et de développement des infrastructures et d'un régime exhaustif d'assurance sociale mis sur pied en

1990. Dans le cadre de la première étape d'implantation de ce régime (1991-1996), un soutien financier était offert en cas de maladie, de grossesse, d'invalidité liée au travail et de décès. Dans le cadre de la deuxième étape, qui a été amorcée en 1998, on offrira des pensions de sécurité de la vieillesse et des prestations familiales. Des prestations d'assurance-chômage sont également envisagées pour l'avenir (CESAP, 1996).

La plupart des gouvernements formulent des stratégies de développement social à court terme et à long terme, et les divers ministères gouvernementaux mettent en œuvre des programmes sectoriels particuliers. Mais la tendance la plus récente est à la décentralisation des initiatives, pour transférer la planification et la mise en œuvre des programmes sociaux aux autorités locales. Diverses approches ont été retenues pour la mise sur pied d'institutions dans certains domaines du développement social. Dans le cadre de ces initiatives, on reconnaît de plus en plus l'importance de la participation de la population et l'intervention des services gouvernementaux locaux en matière de planification et de mise en œuvre dans le domaine du développement social. On accorde plus d'attention au renforcement du rôle des ONG, du secteur privé et de la société civile dans la planification et la mise en œuvre des services sociaux.

La décentralisation : une approche de la réforme des politiques sociales

L'expérience de la région en matière d'élaboration des politiques sociales montre que du point de vue de la faisabilité et, dans la plupart des cas, des répercussions, c'est l'État qui a été au cœur du processus des politiques et de la planification. Les organismes de planification de l'État ont traditionnellement assumé la responsabilité de transposer les objectifs stratégiques en programmes réalisables, les ressources étant fournies en grande partie par le gouvernement et les directives émises par les organismes gouvernementaux compétents. En même temps, on considérait que les idéaux souvent associés au progrès social n'étaient réalisés que si les objectifs de l'unité nationale, de la faisabilité politique, de la sécurité, de la croissance économique, de l'autosuffisance et du développement des ressources humaines étaient atteints. Dans ce contexte, les activités de développement social des gouvernements sont allés de la planification au macroniveau jusqu'à la fourniture des services de base — par exemple la santé, l'éducation et le bien-être social — par l'entremise de ministères désignés. Les politiques sociales ont donc été traditionnellement déterminées aux paliers administratifs les plus élevés du gouvernement, compte tenu de la sensibilité politique perçue d'un grand nombre des objectifs sociaux, y compris la responsabilisation des pauvres et la participation populaire.

En plus des contraintes financières et de la nécessité d'adopter des mesures de réduction des coûts dans la fourniture des services sociaux, l'un des grands enjeux soulevés par les critiques de ces efforts nationaux en matière de développement social consiste à se demander si des programmes sociaux centralisés et uniformes sont adéquats pour répondre à des problèmes souvent ancrés dans les réalités locales, le manque de participation des intervenants et la manipulation politique des relations sociales traditionnelles. Les stratégies formulées au niveau du gouvernement central ont tendance à donner lieu à des programmes uniformes pour des milieux très diversifiés. Il arrive donc souvent que ces programmes ne tiennent pas compte de la participation locale dans le processus de mise en œuvre ; ils ont tendance à exprimer des valeurs élitistes et hiérarchiques ; et ils ne conviennent pas pour répondre aux problèmes sociaux au niveau local. Ainsi, les plans de développement social sont souvent conçus après l'établissement de cibles particulières à atteindre au moyen des ressources des gouvernements provinciaux et locaux. La mise en œuvre des programmes de développement social en santé, en éducation et en bien-être social devient la responsabilité des gouvernements locaux et des structures sociales qui dispensent les services dans chaque secteur.

Cependant, cette façon de faire soulève de nouveaux problèmes. Les contextes socioéconomiques, qui diffèrent selon les régions géographiques d'un pays par exemple, appelleront des instruments stratégiques et des modalités institutionnelles propres à la région. Le transfert des responsabilités en matière d'élaboration, de planification et d'administration des politiques sociales à des services gouvernementaux de palier inférieur n'est pertinent que si les mécanismes qui permettront d'atteindre les objectifs sociaux sont appropriés et pertinents, compte tenu du contexte local (CESAP, 1992b). Comme, s'agissant des politiques du secteur social, la gestion publique locale est considérée comme un processus politique et social émanant des citoyens, le défi consiste à bâtir des institutions de la société civile pluralistes et capables de favoriser une participation active et responsable des citoyens à la formulation et à la mise en œuvre des politiques.

À l'heure actuelle, selon diverses indications, les objectifs du développement social dans la région ne peuvent être réalisés que dans un contexte stratégique qui réussit à promouvoir la gestion publique locale et la participation maximale des clientèles et des bénéficiaires. Cela signifie que les circonstances politiques et sociales doivent favoriser la mise en place de mécanismes autonomes dotés d'une latitude suffisante pour les initiatives locales. Dans la pratique, même si de nombreux gouvernements ont adopté la décentralisation comme politique nationale, les gouvernements centraux exercent encore beaucoup plus de contrôle sur la formulation des politiques et la mise en œuvre des programmes que les partenaires non gouvernementaux et les organisations populaires. Reconnaissant ce phénomène, la *Déclaration de Manille sur*

l'accélération de la mise en œuvre de l'Agenda pour le développement social dans la région de la CESAP (CESAP, 1995, p. 13-14) faisait la recommandation suivante:

> Les gouvernements aideront et procéderont à la décentralisation et à la délégation de responsabilités et de pouvoirs, notamment sur le plan financier, en ce qui concerne la planification et la prestation des services sociaux. Les institutions compétentes se verront confier davantage de responsabilités et de pouvoirs en matière de développement social. Les gouvernements coopéreront constructivement avec les organisations non gouvernementales (ONG), les entreprises privées et la population en général pour veiller à orienter les politiques et programmes de développement social vers la réalisation des objectifs et des aspirations de tous les groupes sociaux. Cette coopération et le renforcement des moyens de participation populaire effective permettront aux pouvoirs publics de se rapprocher de la population, d'améliorer les résultats de l'action mise en œuvre et de prendre pleinement en compte les préoccupations des intéressés dans les politiques, plans et programmes ainsi qu'au niveau de l'exécution et de l'évaluation.

La décentralisation des politiques sociales répond ainsi à diverses préoccupations. Premièrement, elle reconnaît l'importance des initiatives locales lorsqu'il s'agit de promouvoir le développement social dans le cadre du développement général d'un pays. Deuxièmement, elle reconnaît le caractère inadéquat des approches centralisées en matière de développement social. Troisièmement, elle permet d'envisager toute une gamme d'approches pour l'élaboration de politiques et de programmes sociaux qui prennent en considération un éventail plus vaste de facteurs locaux. Quatrièmement, elle tient compte de l'importance croissante que l'on reconnaît aux initiatives locales, à l'autosuffisance et à la participation. Quatrièmement, elle reconnaît la nécessité de faire en sorte que les réformes des politiques sociales soient planifiées et mises en œuvre dans le contexte local, de façon à répondre plus directement aux besoins réels (MacPherson, 1989). Ultimement, la décentralisation des politiques sociales correspond à la théorie voulant que la gestion publique au niveau local contribue à mieux sensibiliser les leaders politiques à leurs responsabilités, qu'elle favorise l'initiative et l'engagement de la collectivité, et qu'elle réduise la dépendance envers le gouvernement central.

Dans la pratique cependant, en dépit des déclarations fréquentes concernant le « développement à partir de la base » et la planification et les décisions « ascendantes », l'expérience démontre la nécessité d'une véritable théorie de la gestion publique locale. Jusqu'à maintenant, les études et les programmes ont porté sur les aspects juridiques et institutionnels des organismes décentralisés et se sont peu préoccupés des structures de pouvoir ou de la dynamique à l'intérieur des institutions et entre elles (Ruland, 1990). Ce qu'on a appelé la « décentralisation » dans les régions de l'Asie du Sud-Est dans les années 80 était en réalité une déconcentration. Il s'agissait en fait de la répartition des responsabilités administratives au sein du gouvernement central et du transfert

des responsabilités des ministères centraux au personnel sur le terrain. Cependant, on avait négligé d'y intégrer la responsabilité de la formulation des politiques ou de la prise de décision.

La littérature sur le gouvernement local en Asie du Sud-Est a porté sur cinq grands modèles de gestion publique : le modèle juridique et institutionnel, le modèle normatif, le modèle causatif circulaire, le modèle pénétratif et le modèle comparatif (Ruland, 1990). Selon le modèle juridique-institutionnel, la performance du gouvernement local est essentiellement envisagée en fonction des pouvoirs et des fonctions des autorités locales, y compris l'autonomie, le financement, la gestion du personnel et les procédures au niveau local. Inspirée de l'expérience occidentale du développement politique, la gestion publique locale était considérée, selon cette perspective, comme une condition préalable du développement économique. Cependant, une perspective strictement légaliste de l'autonomie gouvernementale permet bien commodément de contourner les pièges politiques découlant des écarts croissants entre des dispositions juridiques adroitement conçues pour régir la décentralisation, d'un côté, et l'empiétement sur les droits civiques, de l'autre (Ruland, 1990). Dans la pratique, on accorde relativement peu d'attention aux procédures et aux processus décisionnels locaux, au soutien connexe en matière de leadership, aux interactions entre le centre et les localités ou aux mécanismes d'affectation des ressources, même si cette approche a été adoptée à la fin des années 70. Aux Philippines, par exemple, le régime Marcos a mis en vedette la création de voisinages communautaires (les *barangays*) comme formule de démocratie populaire. En Malaisie, la restructuration du gouvernement local et la promulgation de la *Loi sur les gouvernements locaux* étaient des mesures visant à rationaliser l'échelon inférieur du gouvernement et à en améliorer l'efficacité. En Thaïlande, l'administration métropolitaine de Bangkok comptait beaucoup sur les autorités nationales pour la mise en œuvre des programmes, même s'il s'agissait d'une structure géographique décentralisée (Patom, 1978).

Le modèle normatif de la gestion publique locale met l'accent sur la promotion de la démocratie, de la participation populaire, de l'autonomie locale et de la transparence dans le processus décisionnel. La création des mouvements sociaux autonomes, par exemple en faveur de la responsabilisation des paysans sans terres, des pauvres en milieu urbain et des ouvriers non spécialisés, en est un exemple. Selon le modèle circulaire causatif, le manque d'autonomie au niveau local et la faiblesse des institutions locales sont des conséquences du sous-développement. À cet égard, Riggs (1995) a proposé le concept des pôles des institutions et de la croissance. Selon cet auteur, un gouvernement central fort qui a le développement à cœur peut stimuler les structures administratives locales et promouvoir le développement économique en concentrant ses ressources dans des régions stratégiques de croissance. Ce concept a été adopté dans certains pays plus industrialisés de la région, notamment le Japon, la Corée et Singapour.

Le modèle pénétratif repose sur les influences des forces supralocales et des interactions politiques verticales sur la gestion publique locale. La communauté est considérée comme le pôle d'attraction des influences politiques et bureaucratiques des autorités locales et nationales, dont les décisions reflètent l'influence relative de chaque groupe. L'analyse des pouvoirs de la collectivité porte sur le rôle des élites dans la vie politique locale et l'importance des attitudes, des valeurs, et des ressources pour la prise de décision au niveau local.

S'inspirant du modèle comparatif pour analyser la gestion publique locale, Osteria a tenté d'examiner les diverses approches de la décentralisation adoptées par quatre pays, soit l'Indonésie, les Philippines, la Thaïlande et le Viêt Nam (Osteria, 1996). Son étude montre que les politiques sociales ont permis d'introduire dans ces pays des approches de développement social centrées sur le peuple qui visaient la lutte contre la pauvreté, la création d'emplois et l'intégration sociale. Si les stratégies sur lesquelles reposent les politiques sociales élaborées par ces pays étaient étroitement liées à ces objectifs, c'est parce que les pays avaient reconnu que de tels objectifs ne pouvaient être atteints par les seules initiatives du gouvernement central. L'étude d'Osteria montre qu'il faut des réformes fondamentales dans les structures politiques comme dans les structures administratives pour transférer les processus décisionnels des ministères centraux aux autorités locales en matière de réforme des politiques sociales. Elle montre également que la décentralisation a été mise en œuvre de différentes façons par les différents gouvernements de la région.

En termes généraux, la décentralisation des politiques sociales a été définie comme le transfert des pouvoirs de planification, de décision et d'administration du gouvernement central aux services gouvernementaux locaux ou aux ONG. En Thaïlande, par exemple, après le quatrième plan de développement national (1977–1981), le gouvernement a mis en place des politiques visant à décentraliser les services économiques de base, afin d'accroître la production rurale ; il a orienté la planification du développement social de façon à étendre ses services à la plus grande partie du peuple. Des maillages ont également été établis entre le plan national et les plans provinciaux. Des stratégies de développement urbain ont permis de décentraliser la croissance de la région métropolitaine de Bangkok vers d'autres centres urbains. Le système d'éducation a été modifié de façon que les autorités régionales et locales soient plus autonomes par rapport aux autorités centrales pour prendre des décisions. La gestion des services d'hygiène publique, c'est-à-dire planification, mise en œuvre, prise des décisions, répartition des budgets et décisions en matière de ressources humaines, a été confiée aux administrations provinciales. Le gouvernement thaïlandais a de plus stipulé que les plans d'action des provinces et des collectivités devaient prendre en considération les conditions locales et les politiques nationales de développement (Leoprapai, 1996). Les plans nationaux suivants ont réitéré cette orientation dans le domaine du développement

social. Dans la pratique cependant, il reste encore à transformer ces déclarations stratégiques en initiatives locales.

La constitution philippine de 1986 stipule que la politique de décentralisation est une corroboration de la philosophie de la démocratisation. La Constitution charge le Congrès de promulguer un code du gouvernement local qui aura pour objet d'instituer un système de décentralisation touchant les pouvoirs, les responsabilités et les fonctions des services gouvernementaux locaux dans l'affectation des ressources. Des pouvoirs de taxation ont également été accordés pour répondre aux préoccupations d'ordre financier créées par la décentralisation du secteur social à tous les paliers (Osteria, 1996).

Dans son premier plan quinquennal national, l'Indonésie (*Repelita I*, 1969-1973) affirmait que la planification régionale relevait de la seule responsabilité des ministères sectoriels. Les ministères du gouvernement central étaient censés planifier leurs projets, les mettre en œuvre et en assurer le suivi par l'entremise de représentants au niveau provincial et au niveau municipal. Reconnaissant que ce genre d'approche se traduit par un développement inégal, on a, dans les plans quinquennaux ultérieurs, réorienté les objectifs du développement pour les axer sur l'équité et la distribution du bien-être social grâce à la participation accrue des régions (Van den Ham, 1989). Même s'il y avait déjà en place un cadre administratif de décentralisation, la mesure dans laquelle les responsabilités et les processus décisionnels allaient être transférés aux régences a soulevé beaucoup de débats. Un système à deux paliers a compliqué les choses, car en plus des structures autonomes des gouvernements locaux, il y avait des bureaux locaux du gouvernement central qui s'acquittaient de diverses fonctions et de diverses activités sur le terrain (Malo, 1996).

Les autorités du Viêt Nam ont montré leur engagement envers les principes de la décentralisation lors de déclarations faites à l'occasion du 7e Congrès du Parti ainsi que dans les dispositions générales des conseils populaires et des comités populaires, où ressort la nécessité « d'élargir la portée des responsabilités et des pouvoirs au niveau local » (Bui, 1996, p. 152-153) [traduction]. En leur qualité d'organes de l'État au niveau local, les conseils populaires sont chargés d'appliquer les dispositions de la Constitution. À ce titre, ils adoptent des résolutions ayant trait au développement de l'éducation, à la culture et à la préservation de la culture, au bien-être des enfants et à la santé maternelle et infantile. Ils formulent des politiques et des lignes directrices pour la création d'emplois, améliorent les conditions de travail et relèvent les niveaux de vie. Le mandat de décentralisation (Viêt Nam, 1992) est défini explicitement comme suit :

> continuer de réformer l'État par l'entremise d'une structure claire en vertu de laquelle le pouvoir est distribué au niveau local et redéfinir les fonctions et les tâches de la province, du district et de la commune afin de préciser l'organisation à chaque niveau [traduction].

La décentralisation a été effectivement mise en œuvre, comme en témoignent les activités de lutte contre la pauvreté et les initiatives des services locaux de santé. Cependant, avec de nouvelles réformes économiques, on se demande si le système sera en mesure de répondre adéquatement aux nouveaux besoins sociaux (Bui, 1996).

Les ONG et les régimes de décentralisation

Conformément aux régimes de décentralisation dans le secteur social, les ONG sont devenues des partenaires des administrateurs locaux lorsqu'il s'agit d'élaborer des réformes administratives, stratégiques et institutionnelles, notamment des politiques et des programmes traitant de la lutte contre la pauvreté et de l'intégration sociale. À ce titre, les ONG tablent sur les filets traditionnels de sécurité, par exemple les liens de parenté, la famille et la collectivité.

L'approche du développement centré sur le peuple en matière de réforme des politiques sociales donne la prépondérance à la participation active de tous les citoyens, de concert avec le gouvernement, dans la réalisation des objectifs et des cibles du développement social. Traditionnellement, les ONG ont assumé diverses fonctions dans le développement social local : la mise en œuvre des initiatives d'entraide, la fourniture des services sociaux de base, le financement, les services techniques et autres services de soutien. De nombreuses ONG dans la région de l'Asie étaient au début des organismes de bien-être social et des agences caritatives qui fournissaient des services de secours pour venir en aide aux populations défavorisées et marginalisées. Cependant, au fil des ans, elles ont assumé des rôles plus diversifiés et plus vastes, responsabilisant les organisations populaires et faisant office d'agents de développement pour les collectivités pauvres et sous-développées (CESAP, 1995). Plus récemment, les ONG ont commencé à s'occuper d'action sociale, accordant plus d'attention aux éléments systémiques et structurels qui perpétuent les inégalités sociales. En ce sens, les ONG viennent compléter les activités des gouvernements locaux lorsqu'il s'agit de renforcer les capacités du peuple de participer de façon significative au développement communautaire, en fournissant des services de base, en augmentant les débouchés d'emploi, et en aidant les organisations populaires.

Cependant, des tensions sous-jacentes entre les leaders locaux et les ONG ont donné lieu à des différences au chapitre des perceptions, des stratégies et des motivations sur lesquelles reposent la prestation de services particuliers, et dans certains cas, les ONG ont été amenées à refuser de collaborer avec les gouvernements locaux (CESAP, 1995). Les leaders des gouvernements locaux, quant à eux, éprouvent souvent de la méfiance envers les ONG, car ils estiment qu'elles peuvent menacer leurs pouvoirs et leur autorité et les obliger à rendre des comptes publiquement. En dépit de la prolifération des ONG au cours de la dernière décennie, leurs répercussions à long terme et à grande échelle ont

généralement été remises en question. Les raisons, complexes, en sont attribuables à toute une gamme de facteurs, notamment : la faiblesse de leurs structures organisationnelles ; des stratégies jugées inappropriées ; les limites que les attitudes et les politiques des gouvernements imposent à leurs activités. Dans certains pays comme le Viêt Nam, toutefois, l'État aide les ONG ou les met lui-même sur pied, de sorte qu'elles sont virtuellement impossibles à distinguer des organismes gouvernementaux. Ainsi, par exemple, le gouvernement aide les syndicats, les unions de femmes et les unions de jeunes en leur fournissant du financement et du soutien logistique, et ces organisations travaillent en collaboration avec les comités populaires dans le cadre des programmes sociaux (Bui, 1996).

Dans d'autres pays, l'autorisation et l'agrément des ONG par le gouvernement soulèvent certaines inquiétudes. On craint que les normes d'attribution des licences « deviennent un autre mécanisme de contrôle de l'État en faveur d'attitudes rigides et de droits acquis à l'encontre de la réforme sociale et du changement » (CESAP, 1995, p. 47) [traduction]. Par exemple, les Philippines n'ont adopté aucune ligne directrice claire sur les ONG ou leurs relations avec les gouvernements locaux. Les ONG y sont donc très peu structurées et leurs relations avec les gouvernements locaux reposent souvent sur des contacts personnels (CESAP, 1990). Compte tenu du roulement fréquent des agents locaux, il arrive souvent que les travailleurs des ONG aient à traiter avec de nouveaux représentants qui ne sont pas au courant des maillages existants ni des tâches que l'on attend d'eux. De plus, de nombreuses ONG continuent d'avoir leur siège social dans la capitale ou dans une grande ville et ont été incapables d'étendre leurs ressources aux régions rurales et aux populations qui ont le plus besoin de leurs services. En Indonésie, divers organismes gouvernementaux hésitent à traiter avec certaines ONG, parce qu'ils n'ont pas d'information au sujet des activités de ces dernières. En fait, certains agents provinciaux ont une attitude dominatrice envers les ONG et continuent de s'en méfier. L'attitude du gouvernement malaisien est ambiguë : il collabore avec les ONG, particulièrement lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre des politiques d'éducation formelles et des programmes de développement pour les adolescents et les femmes, mais il s'oppose aux ONG lorsqu'elles demandent que les systèmes sociaux et politiques rendent des comptes au public (CESAP, 1990).

L'approche retenue en matière de décentralisation des politiques sociales dans la région de l'Asie du Sud-Est n'a pas été uniforme. En Malaisie, par exemple, le gouvernement fédéral administre la décentralisation à divers niveaux. L'appareil de prise de décision et d'élaboration de stratégies du gouvernement central s'étend au niveau communautaire ou aux collectivités dans les villages. Le comité d'action de district coordonne et intègre l'information et les communications au sujet du développement économique et social. Par l'intermédiaire de ce comité, les décisions et les orientations stratégiques du

gouvernement fédéral et de l'État sont transmises aux divers ministères et aux villages. Cependant, les problèmes de cette approche sont notamment le manque d'intégration et de coordination en matière d'élaboration des politiques parmi la multitude des organismes qui s'occupent de planification de programme au niveau local et le chevauchement des fonctions qui en résulte. De la même façon, la plupart des programmes de développement social au niveau des districts ont tendance à être planifiés et mis en œuvre sur une base sectorielle, de sorte que l'affectation et la distribution des ressources ne sont pas efficaces. Cela est aggravé par une difficulté connexe : le manque de participation et d'autodétermination populaires dans le processus décisionnel (Choo, 1989).

Aux Philippines, un code du gouvernement local adopté en 1991 précisait les fonctions qui devaient être confiées aux localités en matière de santé, d'éducation et de bien-être. Cependant, dans les faits, sa mise en application a été entravée par l'insuffisance des ressources financières, le manque d'uniformité dans les capacités administratives des leaders du gouvernement local, l'absence de mécanismes concrets pour mobiliser ou exploiter le soutien des ONG et du secteur privé et l'absence de normes de suivi et d'évaluation (Osteria, 1996). Le gouvernement de la Thaïlande considérait la décentralisation des pouvoirs administratifs comme l'une des huit grandes mesures stratégiques qui allaient permettre d'atteindre les objectifs suivants :

- déléguer un plus grand nombre de fonctions de l'État aux services gouvernementaux locaux ;
- distribuer davantage de revenus aux services gouvernementaux locaux ;
- tenir des élections pour les administrateurs locaux à tous les paliers ;
- créer un environnement propice à la formulation de politiques locales ;
- soutenir les services gouvernementaux locaux dans l'exécution de leurs fonctions dans le secteur social (Leoprapai, 1996).

En Indonésie, la décentralisation a revêtu diverses formes, depuis le transfert des pouvoirs à proprement parler jusqu'à la « déconcentration » (Malo, 1996), les services locaux des ministères sectoriels assumant la responsabilité des fonctions dans le secteur social.

Cependant, pour la plupart des représentants du gouvernement en Asie du Sud-Est, la décentralisation suppose une transformation radicale de l'orientation et de la mise en œuvre des politiques. Elle reflète un nouveau paradigme qui vient modifier les attitudes et les comportements en matière de gestion publique locale et d'exercice du pouvoir. Dans la pratique, cela signifie que les représentants locaux, en plus d'être des leaders politiques, doivent également devenir des gestionnaires de district. À ce titre, ils doivent être en mesure

d'établir l'orientation que revêtiront les plans de développement de leur localité, tout en mettant en œuvre diverses initiatives dans le secteur social en partenariat avec les ONG et leurs clientèles. La nouvelle structure suppose également que les représentants locaux, de simples bénéficiaires des largesses du gouvernement qu'ils étaient, deviendront des partenaires et des collaborateurs essentiels de la gestion publique locale.

Voici les principaux obstacles auxquels se heurtent les représentants locaux dans la mise en œuvre des mesures de décentralisation :

- soutien inadéquat en matière de ressources ;
- profonde répugnance des gouvernements centraux à transférer les responsabilités, les ressources humaines et l'équipement aux autorités locales, due au fait qu'ils ne croient pas les autorités locales capables d'entreprendre les tâches prédéterminées ;
- crainte que le transfert des pouvoirs donne lieu à des abus de pouvoir, à de l'impérialisme et à de l'élitisme au niveau local, qui sont autant de caractéristiques culturelles fondamentales dans certaines parties de la région ;
- incapacité des services gouvernementaux locaux de s'acquitter des activités prescrites ;
- manque de clarté des rôles et des responsabilités des leaders locaux et des agents sectoriels sur le terrain ;
- absence de normes de suivi et d'évaluation ;
- manque de netteté du mécanisme de partage des pouvoirs entre les services gouvernementaux locaux et les ONG ;
- perceptions opposées des ONG et des organismes gouvernementaux au sujet de la mise en œuvre des programmes de décentralisation ;
- divergences de vue en ce qui concerne les modalités de la décentralisation dans le secteur social ;
- peu d'obligations de rendre des comptes au public.

Quatre facteurs influencent le succès ou l'échec des programmes décentralisés dans la plupart des pays de la région :

- la mesure dans laquelle les leaders politiques et les bureaucraties du gouvernement central appuient la décentralisation et les autorités locales lorsque des responsabilités sont transférées ;

- la mesure dans laquelle les valeurs culturelles, les attitudes et les comportements dominants des leaders locaux se prêtent à un processus décisionnel décentralisé ;
- la mesure dans laquelle les politiques et les programmes sont conçus de façon adéquate pour promouvoir la décentralisation des décisions et de la gestion ;
- la mesure dans laquelle des ressources financières, humaines et physiques adéquates sont mises à la disposition des autorités locales lorsque des responsabilités leur sont transférées.

Conclusion

L'interdépendance économique de l'Asie du Sud-Est, qui s'est accélérée à un rythme phénoménal avec l'accroissement du commerce et des échanges internationaux, a été stimulée par des forces du marché qui transcendent les obstacles officiels et privés au commerce et aux investissements. Quatre facteurs expliquent ce phénomène :

- l'augmentation substantielle des revenus par suite d'une croissance économique soutenue et de l'intensification des échanges commerciaux ;
- la libéralisation unilatérale du commerce par suite de la réduction des obstacles officiels aux échanges et aux investissements ;
- la mise sur pied connexe de structures économiques grâce à des investissements étrangers directs ;
- l'élaboration et la mise sur pied de régimes de coopération (Tan, 1994).

Les pays de la région ont également réussi à relever les taux d'épargne et d'investissement tout en attirant des capitaux essentiels de l'étranger. Cependant, les décideurs doivent relever le défi de maintenir la stabilité sociale et de renforcer les programmes sociaux tout en faisant face à l'expansion économique. L'industrialisation et l'urbanisation sont à l'origine d'une importante migration des régions rurales vers les régions urbaines et expliquent la prolifération des quartiers pauvres et des établissements de squatters. Même si les indicateurs sociaux montrent des améliorations dans les niveaux de vie, il existe encore de grandes disparités entre les régions rurales et les régions urbaines sur les plans du niveau de vie ainsi que de l'accès aux services d'éducation et de santé et de leur utilisation. En dépit d'augmentations marquées dans les dépenses gouvernementales consacrées aux services sociaux, les proportions que représentent ces dépenses par rapport au PIB et aux dépenses gouvernementales totales demeurent faibles (≤10 p. 100 du PIB et 20 p. 100 des

dépenses totales). Les sommes consacrées aux services sociaux sont tributaires des difficultés macroéconomiques globales, par exemple le service de la dette. L'augmentation des impôts et des prix et la réduction des dépenses sociales risquent de défavoriser encore davantage les groupes vulnérables. Des réductions dans les subventions et la dévaluation des devises locales peuvent avoir pour effet d'augmenter les prix des aliments et se traduire par la malnutrition dans les groupes à faible revenu.

Les gouvernements de l'Asie du Sud-Est ont fait ressortir le rôle d'une bonne gestion publique dans le développement social en décentralisant et en transférant les responsabilités et les pouvoirs en matière de planification et de prestation des services sociaux. Des institutions qui relèvent des autorités locales se sont vu donner les moyens d'assumer plus de responsabilités et de pouvoirs en ce qui concerne le développement social. En outre, et c'est tout aussi important pour une bonne gestion publique, on a déployé des efforts pour amener des groupes compétents à participer activement à la prise de décision, à la planification et à la programmation, de façon à améliorer l'efficacité des interventions de développement social et à assurer une distribution équitable des avantages du développement. L'expérience régionale a démontré qu'une participation dynamique de la part de toutes les institutions sociales du réseau, y compris les ONG et les organisations populaires, est essentielle à un développement efficace et soutenu. La collaboration dans le cadre d'importants travaux de recherche a également un grand rôle à jouer dans le renforcement du développement des politiques et des programmes à l'avenir.

Les enseignements à dégager de la décentralisation du secteur social

Peu importe leur idéologie, les gouvernements de l'Asie du Sud-Est ont eu la même préoccupation : assurer un développement social soutenu qui permette de relever constamment le niveau de mieux-être de la population. Cependant, les mesures de décentralisation adoptées à cette fin ont varié entre les pays et à l'intérieur de certains pays, en ce qui concerne tant le mode de décentralisation que les genres de réactions qu'elle a suscitées.

Après plusieurs années passées à faire l'expérience de la décentralisation comme moyen de réformer les politiques sociales, les pays de la région sont désormais en mesure d'observer leur performance respective en matière de politique sociale et d'en dégager des enseignements, qui leur permettront ensuite de dresser des bilans.

Premièrement, si, aux fins de la mise en œuvre des politiques et des programmes décentralisés, les leaders locaux doivent prendre à leur compte les tâches de la planification et de l'implantation dans le secteur social, alors ces leaders doivent témoigner de l'engagement idéologique nécessaire, et les personnes chargées de l'implantation doivent avoir les compétences techniques nécessaires. L'expérience montre que les compétences nécessaires pour la

formulation des politiques, la mise en œuvre des programmes et la mobilisation des ressources peuvent s'acquérir par la formation, grâce à des modules et des programmes adaptés à la situation locale.

Deuxièmement, dès le début du processus de transformation des politiques, les personnes chargées de concevoir les mesures de réforme et les stratégies de décentralisation des politiques doivent définir et gérer les conflits inhérents entre les ministères sectoriels et les services gouvernementaux locaux, pour que la mise en œuvre des programmes se fasse sans heurt. Même si les ministères sectoriels centraux et les services gouvernementaux locaux sont nombreux à être en faveur des principes de la décentralisation, les progrès sont parfois assez minces lorsqu'il s'agit de transposer les politiques en mesures concrètes. L'un des obstacles à la décentralisation des programmes est l'approche descendante qui est généralement retenue pour la mise en œuvre des politiques. Pour surmonter cet obstacle, les personnes chargées de l'implantation ont besoin d'une stratégie significative, flexible et participative ; les intervenants doivent y participer, depuis l'étape initiale de la formulation des politiques.

Troisièmement, la participation active des agences gouvernementales et des ONG dans la planification et la mise en œuvre des programmes sociaux au niveau local est importante. Des organisations sociales communautaires efficaces représentent donc un autre élément capital de la mise en œuvre des stratégies de décentralisation si les initiatives prises par les leaders locaux doivent refléter de façon réaliste les besoins locaux, mobiliser les ressources communautaires et concrétiser le mandat de décentralisation. Les leaders des villages, par exemple, peuvent trouver le bon équilibre entre les besoins sociaux communautaires et les intrants de programme. Les facteurs clés, cependant, sont les organisations locales qui vont chercher la participation de la population de façon constructive et qui sont ainsi en mesure de renforcer les compétences et les capacités des participants en matière de gestion institutionnelle.

Quatrièmement, les gouvernements locaux doivent s'attaquer systématiquement à la question de la recension et de la mobilisation des ressources afin de financer adéquatement les services sociaux. Néanmoins, dans l'ensemble, la mise en œuvre efficace des programmes décentralisés du secteur social dépend de l'attention qu'on apporte à des exigences prédéterminées, par exemple une structure organisationnelle, une bureaucratie fonctionnelle et des relations horizontales et verticales mutuellement constructives pour la gestion des politiques et des programmes.

Cinquièmement, ce sont souvent les organisations aux niveaux inférieurs de la hiérarchie qui sont mieux placées pour répondre aux problèmes locaux. Cela dépend des capacités et de la créativité des leaders locaux et de leurs clientèles. Cependant, un leadership efficace au niveau local est le facteur le plus important pour la mise en œuvre et la viabilité des initiatives de décentralisation. Les leaders locaux peuvent faire appel à leurs solides relations familiales,

communautaires et politiques pour mobiliser des ressources en faveur des programmes du secteur social. Il n'est pas inhabituel que leur manque de compétences organisationnelles soit compensé par leur capacité d'assurer une légitimité traditionnelle, d'appliquer des procédures informelles et d'aller chercher le soutien de la collectivité. Compte tenu de la passivité de la plupart des bénéficiaires, leur cooptation à titre de principaux intervenants des programmes se révèle souvent un bon moyen de renforcer les chances de réussite d'une initiative sociale locale.

Finalement, la délégation des responsabilités aux autorités locales suscite souvent des problèmes en ce qui concerne la reddition publique des comptes. Un moyen de les aider à intégrer la notion de la reddition des comptes est de faire participer les ONG et les collectivités à la mise en œuvre des programmes. De cette façon, la reddition des comptes est généralisée. Les leaders seront plus susceptibles de gérer des programmes qui viennent répondre aux besoins locaux s'ils ont des comptes à rendre à leurs clientèles. Des mécanismes de reddition des comptes peuvent être intégrés à la structure des systèmes locaux si les processus décisionnels sont partagés par les gouvernements locaux, les agents sectoriels sur le terrain et les ONG.

Lorsque les responsabilités sont transférées du gouvernement central aux autorités locales, celles-ci doivent souvent mettre en œuvre des mesures qui auront des répercussions à long terme sur la viabilité, l'efficacité et l'efficience des programmes sociaux décentralisés. En pareils cas, on s'attend à ce que l'organisme central assure orientation, soutien technique, bases de données et ressources pour aider les autorités locales à établir une structure et un système opérationnels. Ce processus présente très souvent un certain nombre de contraintes. Selon les personnes chargées de la mise en œuvre, les gouvernements locaux n'ont pas souvent la capacité de répondre aux exigences dans le secteur social. Ils reprennent à leur compte les programmes sociaux, les ressources humaines et les modalités d'une structure centrale préexistante mise sur pied pour offrir tel ou tel service. Cependant, ils sont incapables d'offrir au programme le même soutien que l'organisme central en matière de personnel, d'équipement et de fournitures. Une deuxième préoccupation d'importance pour les autorités locales consiste à déterminer les tâches et les activités particulières des sections chargées de la prestation des services décentralisés. De quels programmes, services, intrants et fournitures les autorités locales auront-elles besoin pour le secteur social ? Quels programmes particuliers peuvent-elles entreprendre, compte tenu des ressources dont elles disposent ? Ce sont là quelques-unes des questions que les leaders locaux et les agents sectoriels sur le terrain doivent régler. L'expérience a montré qu'il est essentiel que les normes techniques et les normes de suivi soient élaborées en collaboration avec les organismes sectoriels et les ONG. Une troisième préoccupation concerne les maillages verticaux et horizontaux. Les programmes du secteur social doivent établir des maillages pour que la collectivité reçoive les services appropriés. Un

élément important dans ce contexte est le réseautage entre les diverses sections locales, entre les sections sectorielles sur le terrain, entre les fournisseurs de services publics et privés et les ONG, ainsi qu'entre les fournisseurs de services et la population.

Dans l'ensemble, l'expérience de la région montre que le renforcement des autorités locales vient appuyer l'objectif qui consiste à établir des liens entre les initiatives en matière de développement social et la population en général, et ce, pour plusieurs raisons. Premièrement, les autorités locales ont la capacité de bien répondre aux besoins du secteur social au niveau local, puisque les problèmes de développement social sont propres à des localités et à des populations en particulier. Deuxièmement, la coordination et la collaboration entre les intervenants au niveau local peuvent contribuer à établir des programmes locaux holistiques et culturellement acceptables. Néanmoins, pour que cette approche donne de bons résultats, il faut que les responsabilités soient transférées aux services gouvernementaux locaux, et que les autorités centrales assument la responsabilité d'initiatives de macroniveau visant à atteindre les objectifs généraux de développement du pays. Dans ces conditions, la décentralisation crée une atmosphère d'engagement collectif et de responsabilités partagées qui encourage les initiatives à tous les niveaux, de sorte que les citoyens peuvent prendre des décisions qui se répercuteront sur leur vie. On privilégie donc une approche de décentralisation soutenable, axée sur la population et répondant à ses besoins et à ses intérêts.

Chapitre 6

Les Amériques

La réforme de l'éducation, les forces externes et les défis internes

Jeffrey M. Puryear

De nos jours, la caractéristique la plus frappante des systèmes d'éducation en Amérique latine et dans les Caraïbes est le changement. Dans la foulée de l'importante réorientation qui s'est opérée dans la région en faveur de la libéralisation des économies, de la démocratisation et de la décentralisation de l'État, l'éducation est devenue un élément fondamental de la préservation du succès économique et du développement social. La concurrence à l'échelle mondiale appelle des travailleurs qui comprennent les sciences et les technologies et qui peuvent s'adapter rapidement au changement. Les régimes démocratiques ont besoin de citoyens qui sont mieux informés et plus responsables. La décentralisation de l'administration publique met en vedette la participation populaire, l'autonomie et la responsabilité dans les sphères provinciales et municipales.

Les écoles ne répondent pas à ces nouvelles exigences. Les enfants sont plus nombreux que jamais à aller à l'école, certes, mais l'éducation que la plupart d'entre eux reçoivent est bien loin de correspondre aux exigences de la réussite économique et du progrès social.

Les problèmes sont frappants. L'Amérique latine compte les taux de redoublement les plus élevés au monde : chaque année, près du tiers des élèves du primaire redoublent. Selon certaines estimations, il en coûte plusieurs milliards de dollars annuellement pour enseigner à ces redoublants. Seulement la moitié des élèves qui entrent à l'école primaire termineront le cycle primaire, ce qui laisse beaucoup trop d'enfants incapables de maîtriser la langue et les mathématiques. Dans pratiquement chaque test international de lecture, de mathématiques et de sciences, les élèves de l'Amérique latine obtiennent de piètres résultats par rapport à ceux d'autres régions. La participation de la région à la communauté scientifique internationale est marginale. Même si

l'Amérique latine et les Caraïbes comptent 8 p. 100 de la population du monde, leur part des ressources investies dans la recherche et le développement à l'échelle mondiale ne se chiffrait qu'à 0,6 p. 100 en 1990 et leur part des articles scientifiques publiés dans le monde à 1,5 p. 100 en 1993.

Les enseignants sont généralement mal formés, leur statut est inférieur et rien ne les incite à viser l'excellence professionnelle. La pédagogie est dominée par le modèle « frontal » qui récompense la mémorisation sans aider les élèves à acquérir les capacités de remettre en question, d'explorer, de travailler en groupe et d'apprendre par eux-mêmes.

En outre, les systèmes d'éducation sont remarquablement peu équitables. Les élèves des familles les plus pauvres obtiennent des résultats sensiblement plus faibles que les élèves de la classe moyenne et de la classe supérieure. La plupart des redoublants au niveau primaire sont pauvres et fréquentent des écoles publiques de calibre inférieur. Mais une part disproportionnée des fonds publics a servi à donner de l'expansion aux études secondaires et aux études supérieures — niveaux d'études que la plupart des pauvres n'atteignent pas — plutôt qu'à améliorer les écoles publiques primaires. Dans une bonne partie de la région, une bonne éducation est encore le privilège des riches et des classes moyennes-supérieures, et elle est dispensée dans des écoles privées coûteuses (BID, 1996 ; Puryear, 1997).

Autant dans le secteur public que dans le secteur privé, les leaders déplorent les lacunes des écoles actuelles et demandent une réforme de l'éducation. Les gouvernements de tous les pays sont en train de revoir leurs politiques en matière d'éducation. Les institutions d'aide bilatérale et multilatérale offrent d'aider les gouvernements à améliorer la qualité et la quantité de leurs investissements dans les ressources humaines. Les problèmes de longue date des systèmes scolaires de la région sont devenus trop apparents. La réforme est devenue la norme.

Il est presque aussi frappant de constater qu'une grande partie du mouvement en faveur de la réforme vient de l'extérieur des systèmes d'éducation, plutôt que de l'intérieur. Les défis de la concurrence mondiale ont obligé les gouvernements à accorder plus d'attention à la qualité de leur population active et des écoles qui la produisent. La révolution de l'information a réduit le temps qu'il faut pour communiquer les innovations stratégiques d'un pays à l'autre et à faciliter la tâche des pays qui veulent comparer leurs efforts à ceux de leurs voisins. Les institutions d'aide étrangère sont devenues les promoteurs de la réforme et les porteurs de nouvelles approches. Le contenu du débat stratégique dans le domaine de l'éducation, plutôt que de demeurer tout simplement national, est en train de se régionaliser et de se mondialiser. Les ministères de l'Éducation sont pressés par les chefs d'État et des technocrates de l'extérieur du gouvernement d'offrir une éducation de meilleure qualité et plus efficiente.

Des changements sont imposés aux systèmes d'éducation de l'extérieur, plutôt que de l'intérieur.

Dès lors, l'éducation est devenue l'un des secteurs les plus dynamiques de la formulation de politiques nationales en Amérique latine et dans les Caraïbes. On entreprend de grandes réformes et on entretient des débats sur des réformes plus grandes encore. Les ministères de l'Éducation délèguent d'importantes responsabilités aux organismes provinciaux et municipaux. On décentralise la gestion des écoles et on invite parents et employeurs à y participer. On établit des régimes de tests nationaux. Des notions auxquelles résistaient traditionnellement les intervenants du système de l'éducation, par exemple le choix parental, la concurrence entre les écoles, la participation de la collectivité à la gestion des écoles et des systèmes de rémunération au rendement pour les enseignants, sont maintenant à l'ordre du jour.

Que penser du défi que pose la mondialisation pour le statu quo au sein des systèmes d'éducation dans la région ? Assisterons nous à une renaissance des systèmes de politiques sociales de la région, à une ingérence inconvenante de forces extérieures, à un renforcement de la croissance économique et de l'équité sociale, à une amélioration des écoles ? Les changements seront-ils durables ?

Le présent chapitre fera valoir que nous assistons à un processus fondamentalement sain qui offre d'importantes possibilités pour l'amélioration de l'éducation dans de nombreux pays. Les pressions en faveur du changement qui viennent de l'extérieur des systèmes d'éducation font contrepoids aux forces profondément conservatrices qui dominent la plupart des systèmes d'éducation publique dans la région. Il convient d'accueillir de telles pressions de l'extérieur à bras ouverts, plutôt que de les craindre. On verra également dans ce chapitre que ces défis ne garantissent pas de meilleures écoles. Les innovations qui s'imposent doivent être testées et adaptées. De surcroît, des forces importantes s'opposent à la réforme. Les progrès réels dépendront de la façon dont les systèmes d'éducation publique — et les gouvernements en termes plus généraux — réagiront à ces nouvelles idées. Ceux qui établissent des objectifs clairs pour leurs écoles, qui évaluent les nouvelles idées en fonction des possibilités qu'elles offrent pour la réalisation de ces objectifs et qui décident de s'attaquer aux obstacles politiques formidables entravant le changement pourront profiter d'un riche éventail d'options stratégiques inspirées de l'expérience des autres pays.

On verra dans les sections qui viennent les divers facteurs qui influencent la réforme de l'éducation dans la région, de même que certains points de vue au sujet de leur influence positive ou négative. Le chapitre se termine sur certains des enjeux fondamentaux qui doivent être examinés de plus près pour la réforme des politiques sociales en général et la réforme de l'éducation en particulier.

Les facteurs qui sous-tendent la réforme de l'éducation

Divers facteurs qui motivent la réforme de l'éducation découlent de la réorientation qui s'est opérée à l'échelle de la région en faveur de la libéralisation des économies et de l'ouverture à la concurrence mondiale. Deux de ces facteurs revêtent une importance particulière. Il s'agit d'abord de la centralité croissante du savoir en tant que facteur de production. Vient ensuite la mondialisation de l'information, de la communication et de l'activité économique. Ces deux facteurs — le savoir et la mondialisation — exercent de fortes pressions à la hausse sur la demande d'éducation. Ils sont les fondements d'un nouvel argument économique convaincant en faveur de la réforme de l'éducation. Ils amènent également de puissants intervenants de l'extérieur des systèmes d'éducation — les hommes et les femmes politiques, les leaders du milieu des affaires, les institutions d'aide au développement (IAD) et la société civile de façon plus générale — à faire des pressions en faveur de meilleures écoles et d'une éducation de meilleure qualité.

La centralité croissante du savoir

Selon de nombreux analystes, le savoir joue un rôle central dans la société postindustrielle et son importance ne pourra que s'accroître (Drucker, 1989 ; Reich, 1991). La production, qui, dans sa forme la plus primitive, ne nécessite guère plus que le capital et le travail, dépend dorénavant de plus en plus de la technologie (Dahlman, 1989 ; Lall, 1990). Nous assistons à une révolution scientifique et technologique qui a pour effet d'augmenter radicalement la valeur ajoutée à la production par le savoir. À mesure que la technologie prend de l'expansion et que les cycles technologiques se raccourcissent, le secret de la compétitivité est d'être capable de créer, d'évaluer, d'adapter et d'exploiter la technologie.

Comme la technologie dépend en fin de compte des ressources humaines, la compétitivité repose de plus en plus souvent sur une population active instruite, plutôt que sur le capital ou les ressources naturelles. La propagation des nouvelles technologies crée un besoin : des employés qui sauront comment les utiliser. Ceux qui travaillent directement avec le savoir et l'information jouent un rôle de plus en plus important dans la production. Par exemple, des progrès dans le domaine de la technologie microélectronique ont donné lieu à la propagation rapide de machines-outils informatisées, de la robotique et de la conception assistée par ordinateur — qui peuvent tous servir à accomplir diverses tâches et à fabriquer divers produits. Ces moyens permettent aux entreprises de modifier rapidement leurs produits en réponse aux fluctuations de la demande ; cependant, ils nécessitent une main-d'œuvre versée dans les principes fondamentaux de la technologie et capable d'absorber

et d'appliquer de nouvelles connaissances. De la même façon, les entreprises comptent de plus en plus sur des bases de données et des systèmes de communication informatisés complexes pour leur fonctionnement de tous les jours, et ceux-ci nécessitent des niveaux de connaissance et d'adaptabilité dont les travailleurs avaient rarement besoin il y a à peine dix ans. Les progrès de la biotechnologie ont permis de réaliser des gains importants au chapitre de la production agricole, mais les travailleurs doivent dorénavant interpréter des instructions écrites et combiner correctement des intrants complémentaires, par exemple l'irrigation et les fertilisants (Middleton *et al.*, 1993). De façon plus générale, pour réussir sur le plan économique, les pays doivent dorénavant acquérir des capacités nationales en matière de technologie, dont l'une des grandes composantes est un bassin adéquat de ressources humaines ayant une solide formation scientifique et technologique. Les pays ont besoin de diplômés qui comprennent la technologie moderne et qui peuvent l'adapter aux conditions locales. Ils doivent être capables de se tenir au courant des nouvelles technologies, de les assimiler et de les adapter, et d'établir des stratégies appropriées pour les exploiter (Lall, 1990 ; Dahlman, 1991).

Cette ligne de pensée est venue renforcer l'idée selon laquelle les ressources humaines jouent un rôle de plus en plus important dans la compétitivité et la croissance économiques. Un corpus théorique et empirique impressionnant laisse penser que les investissements dans le capital humain, et particulièrement dans l'éducation, renforcent la compétitivité économique (Schultz, 1961 ; Becker, 1964 ; Barro, 1991).

Nous savons par exemple qu'il existe une forte corrélation entre l'inscription scolaire — particulièrement au niveau primaire — et la croissance économique subséquente. Les pays dont l'inscription scolaire a connu une forte expansion dans les années 50 et 60 ont affiché des taux de croissance économique supérieurs dans les années 70 et 80, même si d'autres facteurs qui contribuent à la croissance sont pris en considération. Dans une récente étude de la Banque mondiale, on a constaté que des investissements soutenus dans l'éducation primaire il y a plusieurs décennies avaient joué un rôle important dans la réussite de huit des économies à croissance rapide — les « tigres » — de l'Asie de l'Est (Banque mondiale, 1993a). Les preuves historiques en sont si convaincantes que de nombreux économistes affirment qu'à partir d'un certain seuil d'accumulation du capital humain, la croissance économique s'accélère.

Nous savons également que chez les exploitants agricoles, l'éducation est gage de productivité. Une étude récente menée dans 18 pays à faible revenu a révélé que les exploitants agricoles qui avaient fait quatre années d'école primaire affichaient une productivité qui était en moyenne de plus de 9 p. 100 supérieure à la productivité de ceux qui n'avaient aucune instruction. Lorsque des intrants complémentaires étaient accessibles — par exemple des engrais,

de nouvelles semences et une nouvelle machinerie — la différence était de 13 p. 100. Une étude menée au Pérou a montré que pour chaque année supplémentaire de scolarité, le rendement annuel d'un fermier s'accroît d'environ 2 p. 100. La plupart des économistes sont convaincus que l'éducation contribue non seulement à accroître la productivité agricole, à quantité égale d'intrants, mais qu'elle permet également aux fermiers d'absorber de nouvelles informations et qu'elle les rend plus disposés à essayer de nouvelles techniques (Lockheed *et al.*, 1980).

Finalement, nous savons que les taux de rendement des investissements dans l'éducation sont élevés, particulièrement dans les pays à revenu faible ou moyen. Les travailleurs plus instruits gagnent plus d'argent. On a récemment calculé que le taux de rendement social des études primaires et des études secondaires en Amérique latine et dans les Caraïbes s'établissait à environ 18 p. 100 et 13 p. 100 respectivement, même sans compter les effets indirects éventuels que peuvent tirer les employeurs (et la société de façon plus générale) de travailleurs plus instruits. Ces taux de rendement sont généralement plus élevés que les coûts d'opportunité à long terme (c'est-à-dire le taux de rendement des mêmes investissements qui auraient été faits ailleurs que dans le domaine de l'éducation). On peut en conclure que l'éducation — du moins aux niveaux primaire et secondaire — est un excellent investissement.

Compte tenu de ces constatations, les gouvernements ont commencé à s'intéresser à l'éducation et à la santé et ont cherché de nouvelles politiques et de nouvelles priorités dans des domaines de premier plan du développement social et humain.

La mondialisation

La plupart des sphères de l'activité humaine sont de plus en plus influencées par la mondialisation. La communication s'accroît à l'échelle mondiale. Le savoir et les événements qui surviennent dans un pays sont facilement accessibles à la population d'un autre pays. La culture est transmise rapidement d'un pays à l'autre. Notre point de référence est de plus en plus souvent le monde, plutôt que l'État-nation (CEPALC et BRALC, 1992 ; Marshall et Tucker, 1992).

C'est dans le domaine de la concurrence économique que la mondialisation a exercé son influence la plus profonde. À mesure que les économies s'ouvrent, le commerce se mondialise et les investissements et les technologies deviennent des produits mondiaux. On recherche activement des capitaux d'investissement et on investit à l'échelle mondiale, plutôt qu'à l'échelle nationale. La concurrence devient mondiale plutôt que nationale. À mesure que les nations s'ouvrent au monde extérieur, elles trouvent de nouvelles technologies prometteuses, les adaptent aux conditions locales, attirent des investissements étrangers et surveillent les marchés mondiaux pour y trouver les meilleurs débouchés. Des pressions s'exercent donc, à l'échelle mondiale, en faveur d'une

productivité plus élevée et elles obligent les employeurs à chercher de nouvelles technologies et des travailleurs qui peuvent réussir à les exploiter. La compétitivité dans de telles circonstances dépend de plus en plus souvent des compétences de la population active d'un pays.

Certains économistes pensent même que la mondialisation est en train de créer un capitalisme nouveau genre. Autrefois, le principe dominant était celui de la « gestion scientifique » (ce qu'il a été convenu d'appeler le taylorisme), selon lequel des gestionnaires et des ingénieurs qualifiés dirigeaient des ouvriers relativement peu qualifiés dans l'exécution de tâches spécialisées répétitives (Marshall et Tucker, 1992). Le capital et les entreprises étaient plus souvent nationaux qu'internationaux et relativement stables. Mais la nouvelle économie mondiale est beaucoup plus concurrentielle et beaucoup plus dynamique. Les producteurs doivent être en mesure de s'adapter rapidement à un marché en constante transformation. Ils ont besoin de gestionnaires qui peuvent rapidement passer d'une technologie à une autre et de travailleurs de la production qui peuvent réfléchir et faire preuve d'initiative. Les producteurs doivent investir non seulement dans les usines et dans l'équipement, mais également dans un effectif productif. Dans un monde caractérisé par les mouvements mondiaux du capital et des entreprises sans racines, la population active d'un pays est l'un de ses rares actifs fiables.

La propagation des nouvelles idées

La mondialisation est à l'origine d'un troisième facteur de changement : la propagation d'idées nouvelles sur les moyens de dispenser l'éducation. Le débat sur l'éducation se mondialise. Les nouvelles réalités de la théorie économique, de la politique sociale et de l'administration publique sont transmises rapidement autour du monde et analystes et décideurs locaux en discutent avec beaucoup d'assurance. Les banques de développement, les organismes d'aide et les ONG internationales transmettent beaucoup d'information sur la structure et la performance des systèmes d'éducation nationaux. Les écoles font de plus en plus souvent l'objet de comparaisons nationales sur les plans des coûts, des résultats, de l'équité et de l'efficience. Aujourd'hui, les décideurs du domaine de l'éducation et de l'extérieur ont à leur disposition un éventail puissant d'idées, de données et d'analyses dont ils peuvent se servir dans l'évaluation des systèmes d'éducation nationaux.

Les exemples abondent. On peut facilement obtenir des statistiques détaillées sur l'éducation dans la plupart des pays auprès de l'Organisation des Nations Unis pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement (BID). Les comparaisons internationales en matière d'éducation, par exemple la troisième étude internationale sur les mathématiques et les sciences (Schmidt *et al.*, 1996), la publication bisannuelle de l'UNESCO intitulée *Rapport sur l'éducation*

dans le monde (UNESCO, 1995) et le projet *Regards sur l'éducation* de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE, 1995), sont devenues des sources importantes d'analyses comparatives de l'évolution des systèmes d'éducation dans le monde. Les mesures stratégiques avalisées lors de la Conférence mondiale sur l'éducation pour tous de Jomtien, en Thaïlande, en 1989, ont influencé sensiblement la nature du débat sur les politiques d'éducation en Amérique latine (CMEPT, 1990). Les publications de la Banque mondiale sur les politiques éducatives ont souvent été utilisées comme repères importants par les décideurs en Amérique latine (Banque mondiale, 1991, 1995b ; Lockheed et Verspoor, 1991). La BID produit des analyses comparatives convaincantes des façons dont l'éducation est dispensée (Behrman, 1993 ; BID, 1996). Des comparaisons internationales des systèmes nationaux d'éducation sont pratiquement monnaie courante de nos jours (Puryear et Brunner, 1995 ; Álvarez et Ruiz-Casares, 1997).

Cette abondance d'information et d'analyses a incité les pays à accorder beaucoup plus d'attention aux expériences et aux idées d'autres pays en matière de réforme de l'éducation. Les pays comparent leur rendement dans le domaine de l'éducation à celui d'autres pays autour du monde. Les décideurs nationaux sont tout aussi susceptibles de proposer d'adopter une approche qui a été mise à l'essai au Chili, à Singapour ou au Royaume-Uni qu'une approche élaborée localement. Les pratiques locales sont de plus en plus souvent influencées par les pratiques à l'étranger, et les décideurs cherchent moins à réinventer la roue. On assiste à une osmose extraordinaire des idées sur la façon dont l'éducation est dispensée.

Les nouveaux acteurs dans le domaine de la politique de l'éducation

Au cours des dernières années, une foule de nouveaux acteurs en sont venus à jouer des rôles importants dans la réforme de l'éducation. Certains d'entre eux, par exemple les banques de développement et les organismes d'aide bilatérale, sont d'envergure internationale. De nombreux autres sont des acteurs nationaux, mais de l'extérieur des systèmes nationaux d'éducation. Tous ont exercé des pressions importantes en faveur du changement. Leurs efforts ont souvent soulevé une résistance significative de la part de ceux qui, traditionnellement, dominaient les systèmes d'éducation, particulièrement les syndicats d'enseignants et les bureaucrates ministériels.

Les chefs d'État comptent parmi les plus dynamiques de ces nouveaux acteurs. Alors que, dans le passé, la politique de l'éducation n'occupait pas une place aussi importante dans les stratégies politiques et qu'elle était laissée plus souvent qu'autrement aux ministres de l'Éducation, aujourd'hui, les présidents — comme Fernando Henrique Cardoso au Brésil, Eduardo Frei au Chili et Cesar Gaviria en Colombie — se font de plus en plus souvent les défenseurs de la réforme de l'éducation, qui devient un élément central de leur programme

politique. Convaincus que les écoles de piètre qualité représentent un obstacle important à la croissance économique et au développement social, ils confient des programmes de réforme aux ministres de l'Éducation et leur donnent du soutien politique. Souvent, ils sont aidés de technocrates de milieux gouvernementaux autres que celui de l'éducation, particulièrement des ministères des Finances et de la Planification, ou de comités d'experts non gouvernementaux dont les vues sur la politique de l'éducation s'inspirent fortement de la théorie économique moderne. Ces comités d'experts ont à l'occasion proposé des changements radicaux, par exemple de couper les subventions à l'éducation supérieure (comme au Nicaragua), de réduire considérablement les pouvoirs des ministères de l'Éducation (comme en Argentine), de promouvoir la concurrence entre les écoles publiques (comme au Chili) et de briser le monopole des syndicats d'enseignants (comme au Salvador). Même si leur succès a varié considérablement, les chefs d'État sont en train de devenir des acteurs de premier plan dans la promotion de la réforme de l'éducation en Amérique latine et dans les Caraïbes.

Des secteurs de la société civile — les consommateurs de l'éducation — qui, traditionnellement, n'intervenaient guère dans les politiques d'éducation ont également commencé à jouer un rôle important dans le débat et la promotion de la réforme de l'éducation. En République dominicaine, par exemple, deux ONG qui ont des liens solides avec les milieux d'affaires — Educa et Plan Educativo — ont travaillé avec les milieux universitaires, les milieux d'affaires et les milieux professionnels pour établir des programmes de réforme de l'éducation qui ont fini par avoir une influence considérable sur la politique gouvernementale (Zaiter, 1997). Au Nicaragua, un programme radical de décentralisation de l'éducation repose sur la participation systématique des parents à la gestion des écoles locales.

L'Argentine, le Brésil, le Chili, l'Équateur et le Salvador ont adopté des programmes de concertation de divers secteurs sociaux pour discuter des politiques d'éducation. Au Brésil, en Colombie, en République dominicaine, au Guatemala, au Nicaragua, au Pérou et au Venezuela, des groupes non gouvernementaux travaillent depuis 1995 à la mise sur pied d'un processus soutenu de débats et de discussions à l'échelle nationale au sujet de la réforme de l'éducation parmi les organisations politiques, commerciales et professionnelles, dans le cadre du Partenariat pour promouvoir la revitalisation de l'éducation dans les Amériques (PREAL). Le PREAL est un partenariat à l'échelle de l'hémisphère qui regroupe des organismes du secteur privé et du secteur public travaillant en faveur de la réforme de l'éducation en Amérique latine et dans les Caraïbes ; il est géré conjointement par Inter-American Dialogue, des États-Unis, et la Corporation pour la recherche sur le développement du Chili. Le PREAL favorise des débats éclairés sur les solutions stratégiques de rechange, définit et diffuse les meilleures pratiques en matière d'éducation dans la région

et ailleurs, et assure le suivi des progrès dans l'amélioration des politiques d'éducation. Les participants en sont les pouvoirs publics, des intervenants non gouvernementaux, des chercheurs, des organismes internationaux, des universités et le monde des affaires. Les leaders du monde des affaires s'intéressent de plus en plus aux politiques locales et nationales en matière d'éducation (Puryear, 1996). L'objet de toutes ces initiatives était d'en arriver à un consensus, parmi des intervenants de l'extérieur du système d'éducation, sur les problèmes de l'éducation et des solutions éventuelles. Les répercussions de ces initiatives ne sont pas faciles à évaluer, parce que le chemin qui mène à des changements dans les politiques est rarement court ou direct ; mais selon diverses indications, les consommateurs de l'éducation commencent à jouer un rôle plus important que dans le passé (Hernández Mella, 1997 ; Reimers et McGinn, 1997).

Les IAD constituent un troisième groupe d'intervenants qui jouent un rôle de plus en plus important dans la réforme de l'éducation. Il s'agit d'organisations aussi diversifiées que les banques de développement, les organisations internationales, les agences d'aide bilatérale, les ONG et des entreprises d'experts-conseils. Certaines, particulièrement l'UNESCO et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, sont présentes depuis longtemps dans le domaine de l'éducation en Amérique latine. D'autres, par exemple la Banque mondiale et la BID, ont récemment donné de l'expansion à leurs activités et sont devenues des sources beaucoup plus importantes d'information, d'analyse et de financement que par le passé (McMeekin, 1996).

Diverses caractéristiques font que les IAD sont des intervenants particulièrement puissants dans la réforme de l'éducation. Premièrement, elles sont souvent des sources importantes de financement. Même si les dépenses publiques à l'éducation sont bien supérieures aux sommes provenant des banques de développement, elles sont en général axées sur les activités courantes (particulièrement les salaires) et ne peuvent être facilement consacrées à d'autres fins. Par comparaison, les fonds des IAD ont tendance à être flexibles. Ils peuvent être utilisés pour choisir, adapter et évaluer de nouveaux programmes, de sorte que leur poids va bien au-delà de la part qu'ils représentent par rapport aux dépenses publiques à l'éducation. En Amérique latine, le financement en provenance des IAD représente souvent une importante source de dépenses publiques discrétionnaires à l'éducation. Pendant les années 90, les fonds provenant des IAD qui ont été consacrés à l'éducation ont atteint en moyenne plus de 1,3 milliard de dollars des États-Unis par année. La plus grande partie de ces fonds, qui venaient presque exclusivement des banques de développement (McMeekin, 1996), a été consentie sous forme de prêts.

Deuxièmement, les IAD produisent souvent certaines des meilleures données et des meilleures analyses au sujet de l'éducation dans la région. Étant donné leur caractère multinational, leurs ressources humaines et leurs budgets

considérables, les IAD sont extraordinairement bien placées pour être des sources d'information de premier plan, analysant les activités nationales, contribuant au transfert des innovations d'un pays à l'autre et tirant des conclusions stratégiques. Par exemple, la Banque mondiale est dorénavant la meilleure source de données et d'analyses sur l'éducation en Amérique latine et dans les Caraïbes. Ses rapports techniques, ses analyses nationales et ses documents stratégiques sont de lecture obligatoire pour les universitaires et les décideurs, même ceux qui ne sont pas d'accord avec ses conclusions. La BID a récemment accéléré ses travaux analytiques et elle est en train, elle aussi, de devenir une voix importante en matière de politiques de l'éducation. Un rapport exhaustif sur les politiques de l'éducation produit il y a quelques années par la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes et le Bureau régional de l'UNESCO pour l'Amérique latine a eu des répercussions de grande envergure sur le débat stratégique (CEPALC et BRALC, 1992).

Cette information revêt souvent de l'importance pour les gouvernements nationaux. Les banques de développement en particulier sont devenues des sources de connaissances et d'expériences que l'on ne trouve généralement pas à l'échelle locale et qui sont difficiles à obtenir par d'autres moyens. Les gouvernements veulent souvent travailler avec les banques de développement, autant pour leur savoir-faire technique que pour leur argent.

Troisièmement, les IAD fournissent également des ressources de nature plus politique, par exemple la légitimation, l'influence et la justification, qui sont très utiles aux décideurs. Ainsi, la bénédiction d'une banque de développement ou d'une organisation internationale contribue souvent à convaincre des groupes nationaux qui seraient autrement sceptiques ou neutres d'accepter les réformes. Il arrive à l'occasion que les économistes des banques de développement aient plus de succès que des représentants du ministère de l'Éducation pour convaincre les intéressés dans les ministères des Finances et de la Planification de l'intérêt de certaines politiques d'éducation. De plus, les IAD sont des boucs émissaires bien commodes lorsque les gouvernements doivent prendre des décisions stratégiques qui ne sont pas populaires sur le plan politique. Si quelqu'un se plaint, le gouvernement peut dire qu'il n'avait pas vraiment le choix — « la banque nous y a obligés ».

Les IAD peuvent s'acquitter de ces fonctions plus politiques précisément parce qu'elles projettent l'image d'experts impartiaux qui font autorité et qui s'inspirent de la science et de la raison, plutôt que de l'idéologie ou de la politique partisane. Ce statut d'expert permet aux IAD de dépolitiser les décisions — d'apposer un sceau d'approbation apolitique sur les décisions du gouvernement, ce qui aide à contrer les allégations de partisannerie et de favoritisme politique.

Souvent, les IAD exploitent leur statut d'expert de façon dirigiste, pour critiquer les politiques et les systèmes nationaux, se déclarer fermement pour ou

contre certaines politiques et lier leur aide à ces prises de position. Elles ont également adopté une approche descendante, travaillant presque exclusivement avec des cadres supérieurs des gouvernements et n'établissant qu'occasionnellement des contacts avec d'autres intervenants dans le domaine des politiques d'éducation.

Ainsi, dans l'ensemble, l'ordre établi de l'éducation en Amérique latine est remis en question plus que jamais auparavant, et ce, par des éléments dont la plupart se trouvent à l'extérieur des systèmes d'éducation. Certains de ces éléments sont internationaux ; d'autres, notamment les chefs d'État, les ministères des Finances et de la Planification et les technocrates des ONG locales, sont nationaux, mais travaillent souvent en étroite collaboration avec les IAD internationales pour élaborer des politiques de réforme. La demande en matière d'éducation évolue rapidement ; c'est l'offre qui est sur la ligne de feu.

La contre-réforme

Les pressions en faveur du changement dans les systèmes d'éducation dans les Amériques ont soulevé, est-il surprenant de le constater, beaucoup de résistance, dont une grande partie provient des syndicats d'enseignants, des universités et des représentants ministériels. Une autre partie vient des hommes et femmes politiques et de certains intervenants dans les milieux universitaires. Les parents, les élèves et les employeurs y ont opposé beaucoup moins de résistance — à l'exception des étudiants universitaires qui défendent la gratuité des études supérieures.

Ceux qui s'opposent au changement ont avancé divers arguments, dont l'un des plus courants repose sur la notion voulant que ce soient des intérêts étrangers qui cherchent à imposer un modèle néolibéral au pays : des intervenants étrangers, dirigés par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, imposent de force un modèle cruel et impropre aux systèmes nationaux de l'éducation. Ce modèle aurait pour objet de réduire les dépenses publiques, de limiter la portée de l'enseignement à des sujets étroits ayant rapport au marché du travail et pouvant être mesurés par des tests, et de confier l'éducation, qui relevait jusque-là du secteur public, au secteur privé. On affirme que le modèle néolibéral a tendance à être totalement insensible à la situation et aux objectifs nationaux de même qu'aux besoins des pauvres. La discussion est souvent dominée par des expressions accrocheuses — comme *privatisation* et *concurrence* — qui sont censées renvoyer à des notions si répréhensibles qu'elles ne méritent même pas qu'on s'y attarde (CEA, 1997).

Il s'agit évidemment d'un argument puissant qui invoque le spectre de l'ingérence étrangère dans des domaines d'autonomie nationale et la crainte que l'éducation soit sacrifiée en faveur de gains financiers. Les enjeux sont

souvent présentés en termes très émotifs qui divisent les parties en deux camps opposés — un bon et un mauvais — de sorte qu'il est quasiment impossible de discuter raisonnablement et d'en arriver à un consensus, et que les seuls résultats sont le conflit et l'impasse.

Ce qui est encore plus frappant, c'est la mesure dans laquelle le débat actuel sur la réforme de l'éducation est dominé par les fournisseurs traditionnels de l'éducation publique — les chefs d'État, les ministères des Finances, de la Planification et de l'Éducation et les syndicats d'enseignants. Un autre élément tout aussi frappant, c'est le peu de participation des consommateurs de l'éducation publique — les parents, les élèves et les employeurs. Cette situation s'explique assez facilement. Les systèmes traditionnels d'éducation publique ont créé des groupes d'intérêts particuliers : les ministères de l'Éducation exercent leur domination sur les rapports de force et les emplois ; les syndicats d'enseignants, qui sont bien organisés, détiennent un monopole national sur les postes d'enseignement ; les hommes et les femmes politiques contrôlent souvent les nominations par favoritisme au sein du système d'éducation. Ces groupes représentent une puissante force politique dans le domaine de l'éducation ; ils profitent directement du système actuel et sont fortement incités à résister au changement (Hausman, 1994 ; BID, 1996 ; Montenegro, 1996). Les syndicats d'enseignants disposent également d'un mécanisme puissant — la grève — pour influencer les politiques d'éducation.

Bien sûr, les intérêts des consommateurs de l'éducation sont également en jeu. Mais ces intérêts sont moins directs et moins visibles, et les consommateurs disposent de mécanismes moins nombreux pour les défendre. La plupart ont peu d'information sur les politiques d'éducation et aucune expérience du débat dans ce domaine. Les milieux des affaires, qui, traditionnellement, n'ont pas été exposés à la concurrence internationale, se sont peu intéressés aux politiques publiques d'éducation. Les parents des classes moyennes et supérieures envoient généralement leurs enfants à l'école privée et n'ont pas à souffrir des lacunes de l'éducation publique. Par conséquent, rien n'incite ces groupes — qui contrôlent les processus décisionnels régissant les politiques publiques d'éducation dans la plupart des pays — à améliorer la qualité des écoles publiques ; leurs intérêts ne sont pas directement en jeu. Les pauvres n'ont pas d'autre choix que d'envoyer leurs enfants dans les écoles publiques locales — peu importe leur qualité — et disposent de peu de mécanismes pour influencer les politiques de l'éducation. Dès lors, lorsqu'il s'agit d'influencer les politiques publiques d'éducation en Amérique latine, les intérêts qui prédominent sont ceux des fournisseurs de l'éducation, plutôt que ceux des consommateurs. Dans une grande mesure, l'offre est devenue la demande.

Donc, aujourd'hui, les facteurs d'influence de plus en plus nombreux en faveur de la réforme des écoles en Amérique latine et dans les Caraïbes se heurtent aux groupes qui ont tout intérêt à maintenir les régimes traditionnels

d'éducation. En dépit d'initiatives considérables, d'une nouvelle réflexion et de sérieux efforts, les changements fondamentaux ont souvent été contrecarrés. Un grand combat politique retarde la réforme. L'amélioration de l'éducation, qui est un besoin pressant et véritable, est laissée pour compte.

Conclusion : les enjeux et les solutions possibles

Plusieurs enjeux sont ressortis du débat sur les politiques d'éducation dans les Amériques et ils méritent d'être examinés par les gouvernements et d'autres intervenants intéressés à améliorer les écoles. Premièrement, il est important de bien comprendre que le problème ne consiste pas à trouver des idées nouvelles. Les écoles sont des établissements extraordinairement conservateurs. Il est essentiel d'envisager de nouvelles approches pour faire en sorte qu'elles ne faillissent pas à leur mission. L'accessibilité de l'information et de l'expérience, qu'elles soient de l'étranger ou non, donne une occasion sans précédent de définir des approches prometteuses et d'accélérer les améliorations éventuelles. Il est important de résister fermement aux accès de luddisme, si fréquents dans les débats sur les réformes. Les gouvernements devraient faire comprendre clairement que les bonnes idées seront les bienvenues, qu'elles viennent d'une municipalité locale, de la Thaïlande ou de la France.

Cela ne signifie toutefois pas que toute idée nouvelle soit une bonne idée. Les gouvernements ont également besoin d'adopter une approche critique pour examiner les nouvelles idées et une approche expérimentale pour les mettre en application. Ils doivent avoir de solides capacités techniques pour évaluer l'expérience d'autres pays, déterminer les innovations les plus prometteuses, et les adapter aux conditions et aux besoins locaux. Les gouvernements doivent également reconnaître que la mise en œuvre de nouvelles idées, même les plus prometteuses, peut être extraordinairement difficile et nécessiter beaucoup de soin. Il faut notamment établir — à l'intérieur ou à l'extérieur du gouvernement — un noyau solide de conseillers techniques nationaux qui peuvent traiter d'égal à égal avec les technocrates étrangers. Ces conseillers techniques devraient être chargés de déterminer les nouvelles approches prometteuses, de les adapter aux conditions sociales et d'élaborer des stratégies pour les mettre en œuvre, en assurer le suivi et les adapter au besoin. Les nouvelles idées seront peut-être prometteuses, mais les gouvernements devront se les approprier.

Deuxièmement, il faut modifier le fond du débat. On consacre trop de temps à discuter des politiques dans la perspective des idéologies, des modèles et des bailleurs de fonds qui y sont associés. Qu'une innovation soit gauchiste ou néolibérale, qu'elle ait rapport ou non au marché, ou qu'elle soit avancée par les syndicats d'enseignants ou la Banque mondiale, là n'est pas la question. Aucune de ces étiquettes ne reflète les vraies priorités des écoles. La plupart

sont des distractions, conçues pour faire avancer les intérêts d'un groupe ou d'un autre. Les gouvernements devraient plutôt insister pour que le débat porte avant tout sur l'apprentissage, suivi de près par l'équité et l'efficience. Les innovations stratégiques devraient être évaluées d'abord en fonction de leurs répercussions probables sur l'apprentissage. Si elles permettent d'améliorer l'apprentissage, elles méritent d'être prises en considération, peu importe leur source ou l'idéologie sur laquelle elles reposent. De la même façon, les politiques devraient être évaluées en fonction de l'influence qu'elles exercent sur l'équité — problème de taille dans la plupart des sociétés d'Amérique latine — et de la question de savoir si elles assureront ou non une utilisation plus efficiente de ressources limitées. Ce n'est qu'en gardant à l'esprit les objectifs de l'apprentissage, de l'équité et de l'efficience que les gouvernements réussiront vraisemblablement à négocier les revendications de plus en plus nombreuses de divers groupes d'intérêts.

Troisièmement, les gouvernements doivent ajouter une dimension politique à leurs tentatives de réforme de l'éducation. L'approche dominante de la réforme — selon laquelle les technocrates proposent de nouvelles politiques et les gouvernements les adoptent — est tout simplement inadéquate. Il faut plutôt établir un processus dans le cadre duquel des intervenants de toutes les couches de la société civile — les parents, les chefs d'entreprise, les groupes confessionnels, les médias, les syndicats et les associations professionnelles — participeront à l'établissement des objectifs du système d'éducation et à l'analyse des options stratégiques. Il faudrait mettre l'accent sur le genre d'écoles dont un pays a besoin pour atteindre ses objectifs socioéconomiques. Les intéressés devraient s'entendre au préalable sur la façon de mesurer les progrès dans la réalisation des objectifs choisis, de même sur un mécanisme pour garantir la participation des intervenants dans le suivi de ces progrès.

Cela vaut particulièrement pour les enseignants, qui, traditionnellement, ont été exclus des mécanismes de planification de la réforme et qui ont réagi en y opposant une farouche résistance. Mais cela vaut aussi pour les consommateurs de l'éducation, particulièrement les parents et les employeurs, qui, traditionnellement, disposent de peu d'information sur les écoles et n'ont pas joué un rôle important lorsqu'il s'agissait d'exiger un meilleur système d'éducation. En allant chercher de nombreux appuis relativement à la définition des problèmes et aux moyens de les régler, les gouvernements peuvent contribuer à l'émergence d'un élément crucial de la réussite des réformes : une demande plus avertie en matière d'éducation (Reimers et McGinn, 1997). Une fois les décisions stratégiques prises, leur nature et leurs avantages devraient être expliqués à la population, et il faudrait notamment exploiter les médias pour atteindre un vaste auditoire. Le public a besoin de comprendre pourquoi certaines politiques ont été choisies, comment elles se rattachent aux objectifs nationaux et ce qu'elles sont censées donner. Le public doit également

comprendre que les progrès prendront du temp et qu'il existe peu de solutions rapides dans le domaine de l'éducation. Même les réformes qui paraissent les plus évidentes ont besoin d'être commercialisées.

Quatrièmement, il faut que les IAD aient davantage recours à la discussion et moins au dirigisme dans leurs relations avec les pays. Elles doivent accorder une attention plus explicite aux obstacles politiques auxquels les gouvernements font face lorsqu'il s'agit de promouvoir la réforme et de participer à l'élaboration de stratégies appropriées pour les surmonter. Les IAD devraient trouver des moyens d'atteindre un plus vaste éventail d'intervenants dans le domaine de l'éducation — particulièrement à l'extérieur du gouvernement. Elles devraient également reconnaître que dans la plupart des cas, il est important d'adapter et d'ajuster les nouvelles approches. Cela ne signifie pas que les IAD devraient sacrifier l'excellence technique au profit de l'opportunisme politique ; mais elles devraient reconnaître que l'excellence technique repose souvent sur des conditions politiques préalables importantes et que faute de se préoccuper de ces conditions préalables, c'est l'excellence technique qu'on risque de compromettre.

Compte tenu des défis sans précédent auxquels font face les systèmes scolaires traditionnels, l'éducation est devenue un secteur remarquablement dynamique des processus décisionnels à l'échelle nationale en Amérique latine et dans les Caraïbes. Toute amélioration concrète dépendra non seulement de la qualité des idées nouvelles, mais également de la qualité des stratégies de mise en œuvre adoptées par les gouvernements. Seuls les gouvernements qui travaillent avec des secteurs plus vastes de la société civile pour élaborer une vision claire de leurs écoles et résoudre intelligemment les graves obstacles politiques au changement pourront vraisemblablement réaliser des progrès concrets à ce chapitre.

Partie III

Conclusion

Conclusion

Quel genre de réforme des politiques sociales pour quel genre de société ?

Daniel Morales-Gómez et Mario Torres A.

Les politiques sociales sont en train de subir des réformes radicales. Les plans d'action dont ces transformations sont issues affichent des caractéristiques semblables dans tous les secteurs, tous les pays et toutes les régions. En même temps, les expériences réalisées jusqu'à maintenant révèlent des différences considérables dans la mise en œuvre des changements et leurs répercussions. Au nombre des mesures de réforme, on compte : la privatisation de l'éducation, de la santé et des services de sécurité sociale ; une nouvelle orientation axée sur le marché pour la prestation des services sociaux ; la décentralisation et la déconcentration des services, dont la prestation fait davantage appel aux gouvernements locaux et aux collectivités ; la mise sur pied de régimes de tarification des services ; le ciblage de populations particulières dans le cadre des programmes sociaux ; la participation accrue de la base à la conception et à la mise en œuvre des politiques.

Ces changements ne s'inspirent plus des modèles de l'État providence des années 40 et 50 (Taylor-Gooby, 1991 ; Hunsley, 1992 ; Moon et Dixon, 1992). Bien au contraire, les campagnes de réforme des politiques publiques dans les secteurs sociaux reposent dorénavant sur une philosophie du libéralisme économique (Saul, 1995 ; Vilas, 1996 ; Petras, 1997). Aujourd'hui, la réforme des politiques publiques en général et des politiques sociales en particulier n'est que l'expression de ce qui, aux yeux de certains, est l'apparition d'un nouveau paradigme du développement qui est en train de redéfinir le rôle de l'État-nation. La mise en œuvre de programmes de réforme économique basés sur la libéralisation des prix, la déréglementation des marchés, l'élimination des subventions et des obstacles au commerce, la privatisation des sociétés d'État et l'ouverture à la concurrence à tous les paliers est l'une des principales expressions de ce néolibéralisme. Ses autres manifestations comprennent de nouvelles formes d'intégration économique ainsi que des partenariats et des ententes de libre-échange fondés sur la mondialisation de plus en plus poussée de l'économie, les mouvements plus libres des capitaux d'investissement d'un pays à l'autre, une plus grande dépendance envers l'information et les

technologies des communications, de même que l'accentuation des mouvements des travailleurs au-delà des frontières (UNRISD, 1997).

Conformément à ce scénario, la réforme des politiques sociales est un élément d'un plan d'action international en matière d'élaboration de politiques ayant pour objet de régler une vaste gamme d'enjeux, notamment l'emploi, la pauvreté, les normes inférieures du développement humain et social, les conditions négatives qui se répercutent sur des segments particuliers de la population, et la croissance économique. De nombreux pays subissent donc des pressions transnationales de plus en plus grandes pour satisfaire aux exigences complexes en matière de développement, en plus de celles qui se répercutent sur leurs économies nationales. Comme, d'un côté, on reconnaît que le développement social constitue une dimension intégrale de la croissance économique et que, d'un autre côté, le rôle de l'État-nation évolue, les gouvernements doivent répondre aux demandes de ceux et celles qui veulent un développement social et humain meilleur et de plus grande envergure — des demandes qui proviennent non seulement de l'intérieur du pays, mais également de sources transnationales. Les politiques publiques relèvent donc de moins en moins exclusivement de l'État-nation défini selon des paramètres territoriaux culturels. Ce phénomène soulève de nombreuses questions, dont trois semblent les plus importantes : Quelle est la signification des approches actuelles en matière de réforme des politiques dans le contexte de la mondialisation ? Que sait-on des effets et des répercussions des expériences actuellement en cours en matière de réforme des politiques sociales ? Quel genre de société ces nouvelles politiques sont-elles susceptibles de créer ?

La mondialisation et les influences transnationales

Certaines des leçons tirées de l'expérience de l'Afrique, de l'Amérique latine et de l'Asie du Sud-Est montrent que pour s'attaquer aux questions soulevées par la mondialisation, il faut revoir la signification même de la mondialisation en fonction de ses répercussions sur le développement humain. Ces leçons montrent également qu'il faut reconnaître que la plupart des facteurs qui façonnent la mondialisation aujourd'hui ne sont pas nouveaux. Sous différentes formes et selon différentes expressions idéologiques, les mouvements de capitaux, les échanges commerciaux et les relations géopolitiques entre des pays à différents stades du développement existent depuis les débuts de l'impérialisme, au siècle passé (Magdoff, 1970 ; Bukharin, 1973 ; Petras, 1978).

Ce que l'on appelle aujourd'hui « mondialisation » est l'expression d'un réseau complexe de rapports de force entre États-nations, dont la seule nouveauté est peut-être que ses ramifications sont plus vastes et plus profondes que dans le passé. Ainsi, par exemple, en dépit de l'importance attribuée à

l'ajustement structurel comme moteur de la réforme des politiques, dans un contexte plus vaste, il ne représente pas plus qu'un train de mesures conditionnelles reflétant des rapports de force entre pays riches et pays pauvres qui sont différents des conditions imposées par l'impérialisme économique, politique et culturel du passé. La perception voulant que les États-nations aient moins de pouvoir qu'autrefois à cause de la mondialisation est également toute relative. Le XX^{e} siècle abonde en exemples démontrant la vulnérabilité des systèmes politiques et économiques lorsqu'ils sont examinés à la lumière des rapports de force entre économies développées et économies en développement. L'histoire coloniale des pays d'Afrique et la dépendance de l'Amérique latine à l'égard d'économies plus développées viennent renforcer cette vue.

Ce qui est nouveau dans la mondialisation et sa dimension transnationale à la fin des années 90, c'est la rapidité avec laquelle elle se produit et la profondeur de ses effets sur la composition des sociétés. Cela s'explique en partie par l'effondrement de la ligne de démarcation Est-Ouest et en partie par une révolution sans précédent dans l'information et les technologies des communications, qui a pour effet d'accélérer les répercussions de deux caractéristiques fondamentales de la mondialisation, soit la libéralisation du commerce et la rapidité des mouvements de capitaux (Tanaguchi et West, 1997). La dépolarisation du monde a transformé les relations traditionnelles centre-périphérie pour en faire des relations véritablement transnationales. Cependant, à un autre niveau, les répercussions de ces forces transnationales ont une nouvelle ampleur et une nouvelle profondeur. L'accent étant mis avant tout sur les relations économiques, politiques et militaires entre des pays plus ou moins puissants, les forces de la mondialisation touchent des domaines qui, jusqu'à récemment, étaient strictement nationaux. Essentiellement, les influences transnationales se répercutent directement sur la capacité des sociétés de façonner leurs systèmes fondamentaux de prestation des services sociaux, sur les mécanismes qu'elles mettent en place pour protéger leur identité culturelle et les valeurs sur lesquelles reposent leurs plans nationaux de développement et leurs régimes de gestion publique.

Dans une certaine mesure, la mondialisation est une étiquette qui renvoie à un autre processus plus subtile et plus complexe, mais non moins évident, de transformation sociale en cette fin de XX^{e} siècle. En fin de compte, la mondialisation se traduit par l'envahissement des systèmes éthiques locaux par une échelle de valeurs issue des impératifs économiques, du commerce et des communications de masse, et renforcée par eux. Dans ce contexte, on pensera que les influences transnationales sur la vulnérabilité des pays sont vraisemblablement plus permanentes ou moins réversibles que les effets de la mondialisation lorsqu'ils se réduisent à une dimension purement économique. Ce phénomène n'est nulle part plus évident aujourd'hui que dans les transformations des politiques et des systèmes publics dont dépend le développement humain et social.

Ce n'est certes pas la première fois dans l'histoire que des idées et des valeurs fortes jouent un rôle de premier plan dans les relations entre pays et entre cultures. Aujourd'hui, les sociétés bénéficiaires semblent toutefois être des terrains plus fertiles dans lesquels ces idées et ces valeurs peuvent prendre racine. Les influences transnationales s'appuient sur les valeurs, les idées, les images et les buts qui sont ceux d'une société abstraite et idéale, au sein de laquelle les progrès économiques, le développement technologique, la mobilité sociale ascendante et le succès individuel apparaissent comme des objectifs séduisants et réalisables à court terme. Tout ce qu'il faut pour que cette société idéale devienne réalité, c'est le désir et la volonté de ses citoyens de modifier et d'adapter leurs structures sociales, leurs institutions et leurs pratiques économiques et politiques en fonction d'un modèle prédéfini qui n'appartient à aucune nation ni à aucune culture en particulier. Cet envahissement des échelles de valeurs locales est facilité par les symboles largement répandus du succès du système capitaliste. Pour certains, tout cela se résume à la notion d'un « nouvel ordre mondial » reposant sur une idéologie néolibérale et se présentant comme un régime qui est à la fois l'aboutissement et l'origine d'objectifs dépourvus de jugement de valeur, axés sur l'efficience, l'ordre et la démocratie, les chances égales de succès, le libre accès au savoir, la libre circulation des capitaux et de nouvelles formes de partenariat fondées sur des rapports de force plus horizontaux.

Ces pressions qui s'exercent sur la grande majorité de la population du Sud ont des répercussions que l'on ne peut plus considérer uniquement comme des effets du sous-développement. La mondialisation est un phénomène réciproque. L'explosion démographique des pays en développement, par exemple, impose des changements dans les structures locales traditionnelles. Devant l'ampleur de la population, les effets de la pauvreté, de l'aliénation et de l'exclusion sociale dans les pays en développement se répercutent sur les pays plus riches. Il est difficile de ne pas voir, par exemple, que les structures socioéconomiques rurales-urbaines dans les pays du Sud incitent des millions de personnes à rechercher de meilleures conditions sociales et politiques. Ce phénomène a de profonds effets sur les institutions politiques, les pratiques culturelles, les systèmes de solidarité, les régimes de gestion publique et les marchés du travail. Tade Aina ainsi que Kwaku Osei-Hwedie et Arnon Bar-on (présent volume) montrent que la croissance démographique combinée aux ressources limitées de l'Afrique représente l'une des grandes causes de la crise du développement sur ce continent. Dans une certaine mesure, c'est également vrai d'autres pays de partout dans le monde.

Cependant, certaines influences transnationales sont positives. Les pressions internationales en faveur de normes environnementales minimales, de droits humains fondamentaux et de la prestation d'un minimum de services essentiels — par exemple en matière d'immunisation, de nutrition et

d'alphabétisation — en sont des exemples. Quoi qu'il en soit, les effets combinés des forces de la mondialisation sur les pays en développement auront vraisemblablement pour conséquence, à long terme, d'affaiblir plutôt que de renforcer les capacités de ces pays de prendre des décisions stratégiques indépendantes.

Même si la mondialisation accroît l'interdépendance entre des pays qui en sont à des stades différents du développement, elle peut également accentuer la vulnérabilité des pays en développement à la périphérie. Andrés Pérez Baltodano (présent volume) affirme que la mondialisation réduit les capacités des sociétés modernes à la fois de surmonter les impondérables et de donner à leurs citoyens un sentiment de « sécurité ontologique ». Ce point de vue est particulièrement pertinent pour comprendre les façons dont les influences transnationales contribuent à refaçonner les politiques sociales des pays en développement. Dans un monde mondialisé, l'État est moins capable de mettre en place des filets de sécurité sociale sans aide de l'extérieur ni mesures draconiennes de réduction des coûts. C'est le cas de nombreux pays en développement, où, traditionnellement, l'État providence était faible, voire inexistant, et où il n'y a aucune base institutionnelle de bien-être social pour minimiser les répercussions des réformes des politiques sociales amenées par des forces de l'extérieur.

La campagne actuelle en faveur de la modification des plans d'action dans le domaine des politiques sociales représente une tentative visant à adapter les politiques à l'hypothèse selon laquelle la croissance économique se fait par étape et la croissance démographique est lente. Cette campagne vise aussi à relever le capital humain et social aux niveaux des économies et des systèmes de production exploités à l'échelle mondiale, plutôt qu'à l'échelle locale. Cependant, la mondialisation s'opère dans un monde où la croissance économique est inéquitable et les tendances démographiques explosives. Dans ce contexte, elle n'a pas les mêmes effets sur la composition des politiques sociales, selon la situation des pays touchés et leur statut dans l'économie mondiale. À cet égard, Luis Ratinoff (présent volume) fait valoir que la vulnérabilité créée par la mondialisation n'est pas la même dans toutes les sociétés. Elle sera vraisemblablement encore plus difficile dans les pays en développement, car ils doivent faire face aux conditions préexistantes de la dépendance, de la rareté des ressources et du manque de maîtrise sur leurs décisions et instruments stratégiques. Cependant, même si la mondialisation accroît la vulnérabilité des États et leur dépendance envers des facteurs de l'extérieur, du point de vue institutionnel, l'État est encore, dans la plupart des cas, le seul capable d'en atténuer les répercussions sur la société.

L'un des nouveaux défis que pose la mondialisation en matière de politiques publiques est donc d'accroître l'efficacité et l'efficience de l'État dans son rôle de médiateur des forces transnationales tout en continuant de promouvoir

efficacement le développement social et humain. Un autre défi non moins important consiste à faire des intérêts privés un moteur du changement social. La mondialisation donne accès à de nouvelles ressources sur les plans du capital, de la technologie, du savoir et de la population, mais même dans de telles circonstances, les influences transnationales peuvent représenter des débouchés fort différents, selon le cas, et se traduire par des régimes de politiques sociales très différents.

La signification de la réforme des politiques sociales

Comme on l'a vu plus tôt dans le présent volume, la notion même de la réforme des politiques sociales recouvre des significations différentes selon les milieux et les intervenants. Il existe depuis longtemps des politiques de développement social et de satisfaction des besoins fondamentaux, sous une forme ou sous une autre, dans les États modernes, mais l'idée selon laquelle ces politiques font partie intégrante d'un système interrelié de politiques publiques est relativement récente. La nécessité d'envisager les politiques publiques dans une perspective intégrée renvoie notamment au besoin de minimiser la prédominance des politiques économiques dans l'établissement des objectifs du développement. Elle s'explique également en partie par la tendance à poser comme modèle universel le modèle des interactions entre l'État et la société civile dans les pays industrialisés.

Par conséquent, la réforme des politiques sociales aujourd'hui revêt au moins deux significations prédominantes. D'un côté, la notion de réforme des politiques sociales fait office de cadre de valeurs et d'orientation pour la gestion des systèmes qui ont pour objet d'assurer l'équité et la justice sociale. D'un autre côté, la réforme des politiques sociales est considérée comme un processus permanent de changement à apporter à divers programmes publics et diverses politiques publiques, l'objectif étant de les réadapter, de les modifier ou de les éliminer grâce à des solutions techniques efficaces et efficientes. Selon la première vue, la réforme des politiques sociales représente un cadre de valeurs régissant les décisions relatives à l'affectation des ressources dans le domaine des politiques publiques. Selon la deuxième, elle représente une réadaptation de fait de certaines politiques publiques en fonction de nouvelles tendances de l'organisation sociopolitique qui ne reposent plus sur le modèle de l'État providence ; on se préoccupe dorénavant d'apporter des correctifs dans le système de gestion publique afin de modifier la conception, les objectifs ou les modes de prestation des programmes de politiques sociales, pour en accroître l'efficience et répondre de façon plus directe et plus efficace aux problèmes des groupes vulnérables. Ces deux significations, qui se complètent

l'une et l'autre, sous-tendent le profil et l'orientation des diverses approches en matière de réforme des politiques publiques.

Le rejet du modèle de l'État providence est un élément commun de la plupart des approches qui ont été retenues pour la réforme des politiques sociales en Occident dans les années 80 et 90. L'éventail classique des régimes de soutien social a changé, notamment en ce qui concerne les éléments suivants : le principe de l'universalité, le système de gestion gouvernementale centralisée, l'accès gratuit aux services de base et la fourniture, par l'État, de services de premier plan comme l'éducation, les soins de santé de base et la sécurité sociale, et ce, en dépit des différences dans les modalités et la nature du modèle de l'État providence d'un pays à l'autre et entre pays développés et pays en développement (Lynn, 1992 ; Esping-Andersen, 1994 ; Muller et Wright, 1994). Dans la plupart des pays en développement, le modèle classique de l'État providence n'a jamais eu l'ampleur qu'il a revêtue dans le Nord. Dans d'autres pays, par exemple ceux de l'Afrique postcoloniale, où l'État providence relevait davantage de la théorie politique que d'options stratégiques concrètement réalisables, l'État providence n'a jamais été pleinement présent. Dans d'autres régions, par exemple en Amérique latine, certains pays avaient des modèles d'État providence avancés. En dépit de cette diversité, la réforme des politiques a pris une place de premier plan dans la gestion des régimes de politiques publiques. La notion de réforme des politiques sociales représente donc un cadre conceptuel et analytique qui permet d'examiner les relations entre différentes approches de la gestion et de la redistribution du capital économique et social.

Il serait maintenant utile de faire la distinction entre la réforme des politiques sociales et la réforme sociale. Les politiques sociales sont un élément essentiel du processus plus vaste que constitue la réforme sociale. Selon certains organismes internationaux comme la Banque interaméricaine de développement (BID) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), la réforme sociale se définit comme l'ensemble des politiques, des instruments spécifiques et des processus nécessaires pour intégrer tous les segments de la société au processus de croissance en vue d'améliorer leur situation (BID-PNUD, 1994). À cet égard, la réforme sociale comporte les principaux éléments suivants : les politiques et les instruments stratégiques visant une distribution plus équitable des avantages de la croissance économique, l'intégration progressive des secteurs exclus de la société et le caractère adéquat de l'offre et de la demande de biens et de services pour la satisfaction des besoins essentiels et le développement humain.

La réforme sociale a pour but de promouvoir l'équité par l'entremise d'un vaste système de politiques publiques, d'approches, d'institutions et de services visant à donner des chances à tous. La réforme des politiques sociales est un moyen d'y parvenir de façon plus efficace et plus efficiente. En ce sens, la

réforme sociale et la réforme des politiques sociales ne sont pas uniquement des initiatives entreprises au nom des pauvres, ou encore des mécanismes permettant de transférer des ressources afin de régler certains problèmes sociaux (Iglesias, 1993). Dans les deux cas, il s'agit d'un moyen d'atteindre un objectif plus vaste : faire en sorte que la société soit, intrinsèquement, plus juste et plus équitable. Si l'on s'entend sur cette notion comme point de départ de la conceptualisation des réformes des politiques sociales, il devient très important de déterminer le genre de société auquel tendra le processus de la réforme et les genres de politiques à mettre en place pour y arriver. Sur quel objectif sociétal devrait reposer le plan d'action de la réforme sociale ? C'est la principale question.

Les processus de réforme sociale qui s'appuient sur des programmes d'action visant un seul enjeu, par exemple la modernisation, l'équilibre fiscal, l'amélioration de la qualité de la vie dans les centres urbains, l'environnement, la création d'emplois productifs ou l'amélioration de la qualité de la main-d'œuvre, sont souvent insuffisants (Emmerij, 1993a) et peu susceptibles de produire des changements durables. Certaines critiques affirmeraient même que les réformes stratégiques axées sur un seul enjeu, comme celles mises en œuvre actuellement dans les domaines de l'économie, l'environnement, l'éducation ou la santé, ne sont pas propices à une réforme sociale à long terme, mais répondent à des objectifs politiques à court terme. En ce sens, l'intégration de la réforme des politiques sociales joue un rôle essentiel.

Le cadre et les dimensions de la réforme des politiques sociales

Compte tenu de ce qui précède, il faut considérer, d'une façon générale, la notion actuelle de réforme des politiques sociales comme le processus par lequel les tendances à l'échelle mondiale transforment les paramètres de l'État providence sous toutes ses formes, tant dans les sociétés développées que dans les sociétés en développement, par l'intermédaire d'approches sectorielles des politiques publiques et de mesures particulières de gestion publique, notamment le ciblage, la décentralisation, la tarification et la privatisation. Cette façon d'envisager la réforme des politiques sociales doit cependant être replacée dans le contexte des valeurs qu'elle a pour objet de promouvoir et des diverses dimensions de sa mise en œuvre.

Un cadre de valeurs

Les approches actuelles de la réforme des politiques sociales sont orientées dans une grande mesure par les objectifs du néolibéralisme. Ce dernier, à son tour, repose sur un système de valeurs qui met l'accent sur la capacité du marché d'améliorer la qualité des décisions régissant les investissements publics et la fourniture des services sociaux.

L'un des grands arguments de cette approche, c'est qu'en comptant sur des mécanismes du marché pour la satisfaction des besoins fondamentaux et la répartition des ressources, les gouvernements peuvent atteindre en même temps plusieurs objectifs souhaitables. Premièrement, le marché permet au gouvernement de tirer des avantages sociaux intrinsèques de la libre concurrence entre l'offre et la demande de services sociaux. L'hypothèse sous-jacente est que le marché s'oriente naturellement vers le service le meilleur, le moins coûteux ou le plus commode. Deuxièmement, le marché est la façon la plus facile de mobiliser les ressources des organismes à but lucratif et des organismes sans but lucratif, selon l'argument implicite voulant que, dans d'autres circonstances, ces ressources ne seraient pas canalisées de façon à répondre à des objectifs sociaux ou à viser des groupes cibles en particulier. Troisièmement, le marché favorise l'apparition de citoyens indépendants capables de faire des choix selon leurs préférences individuelles. Le marché aurait alors pour effet de promouvoir la libre consommation des services dans le secteur social et d'éviter le clientélisme, la dépendance envers les services fournis par l'État et, en fin de compte, le gaspillage.

L'utopisme de la mondialisation vient de la croyance selon laquelle les marchés ouverts finiront par déstabiliser les conditions d'oppression qui sont à l'origine de la pauvreté et de l'exclusion. Dans la pratique cependant, cette façon d'envisager le rôle du marché est trompeuse. Même si l'innovation peut passer par les services commerciaux, il faut faire la distinction entre l'idéal du libre-échange des biens et des services et l'existence concrète de marchés ouverts à tous les segments de la population. Dans les pays en développement, les marchés ouverts sont davantage un projet qu'une réalité. L'utopisme de la mondialisation réside dans la perspective voulant que les marchés soient ouverts, du moins en principe, à tous les membres de la société, l'accès n'étant limité que par les goûts, les préférences ou le pouvoir de consommation. Dans la pratique, on trouve dans les sociétés en développement de petits marchés locaux fragmentés. Ce serait une erreur que de penser que la libre circulation des biens et des services d'un pays à l'autre témoigne de l'existence de marchés ouverts à tous les segments de la société, puisqu'il ne s'agit peut-être que de la circulation des marchandises entre marchés préexistants.

Cette conception a comme fondement sur une série complexe d'idées sur ce qui fait qu'une société moderne fonctionne de façon efficace et efficiente. Par exemple, on suppose qu'il s'agit d'une société au sein de laquelle les préoccupations politiques favorisent la justice sociale, où la majorité de la population, particulièrement les pauvres, ne souffre pas de la plupart des répercussions des dépassements de crédit occasionnés par des systèmes de prestation de services sociaux qui fonctionnent mal (MacKintosh, 1995). Selon ce scénario, la réponse est de diminuer les coûts en réduisant la taille des bureaucraties étatiques coûteuses et en s'en remettant à un mécanisme — le marché — qui va

assurer un équilibre minimum impartial. D'après une hypothèse connexe, il faut, dans un environnement de plus en plus mondialisé, faciliter le rétablissement économique et social à long terme ne relève pas uniquement de la responsabilité nationale interne. Les pays doivent rembourser leurs dettes et faire preuve d'efficience dans la gestion publique pour éviter d'aliéner la communauté financière internationale et le secteur privé, dont les ressources sont indispensables. Selon une hypothèse complémentaire, on peut éviter les abus et le gaspillage, en cessant de considérer l'accès aux services comme un droit personnel inhérent. C'est plutôt à la collectivité et à l'individu qu'il reviendra d'assumer la responsabilité de son propre bien-être. On peut y arriver de différentes façons : par la participation directe, la tarification des services ou des mesures pour éviter que la pauvreté ne devienne un mode de vie et donc un état permanent de dépendance envers le bien-être social. Selon ces arguments de la carotte et du bâton, les réformes du système public sont censées être des moyens de réduire les dépenses sociales et de démontrer aux investisseurs que les gouvernements sont fiables et qu'ils exercent un contrôle sur les dépenses publiques (Moore et Robinson, 1994).

Par conséquent, selon l'échelle de valeurs sur laquelle repose l'approche actuelle, la réforme des politiques sociales dépend de trois conditions connexes : que l'État n'intervienne pas dans la répartition et la gestion des ressources consacrées aux dépenses sociales ; que l'État dépense ses deniers de façon efficace et efficiente ; que diverses organisations de la société se voient donner l'occasion d'agir et de participer. Si ces conditions sont remplies, on pense qu'elles représenteront une meilleure façon de régler les problèmes du développement social et humain que les solutions avancées dans le cadre de politiques publiques plus anciennes. Dans la pratique, cette logique de l'ingénierie sociale explique un grand nombre des tentatives de réforme qui ont été faites en Asie, en Amérique latine et, dans une moindre mesure, en Afrique. On peut trouver des exemples de réformes faisant appel à la décentralisation des dépenses et des services en matière d'éducation. Dans des pays aussi différents que le Chili, le Ghana et les Philippines, certaines expériences de décentralisation de l'éducation de l'État central vers les régions, les provinces ou les municipalités ont reposé sur la recherche de l'efficience, mais se sont justifiées par des arguments selon lesquels elles allaient contribuer à régler les grands problèmes de l'accessibilité et de la qualité de l'éducation. En effet, en faisant participer les principaux intervenants au processus de l'éducation — les fournisseurs, les usagers et les bénéficiaires, y compris les entreprises du secteur privé —, on allait trouver de meilleures modalités pour répondre à la demande existante, pour contrôler de plus près la qualité et pour évaluer les progrès. Dans la pratique cependant, tout porte à croire que l'on atteint rarement ces résultats, et ce, en grande partie parce que la capacité d'entreprendre de telles tâches n'existe tout simplement pas (Samoff, 1995). On a également tenté de privatiser les systèmes de sécurité sociale (Guhan, 1994 ; Paul et Paul, 1995 ; Zhang

et Zhang, 1995 ; Mesa-Lago, 1996). Selon l'une des hypothèses de base de la réforme néolibérale des politiques sociales, si les fonds de pension sont privatisés, ils soutiendront la concurrence du marché en vue d'offrir le meilleur service, les citoyens participeront directement à l'administration de leurs propres régimes de pension — et donc ils s'occuperont ainsi mieux de leur propre avenir — et les systèmes nationaux seront définis indépendamment des pressions exercées par des clients particuliers. Cependant, les expériences dans ce domaine ont donné des résultats mixtes, et dans la plupart des cas, il est encore trop tôt pour évaluer les conséquences à plus long terme de tels changements.

Toutefois, cette échelle de valeurs, qui a été adoptée par nombre de gouvernements, suscite de fortes réactions dans certains secteurs de la société civile, particulièrement au sein des organisations non gouvernementales (ONG), pour lesquelles la justice sociale devrait être le principal moteur des initiatives gouvernementales. Ces vues opposées présentent souvent un grave dilemme lorsqu'il s'agit de déterminer les bons et les mauvais côtés des changements actuellement apportés dans les politiques publiques. Même si certains font valoir qu'il ne faut pas oublier les valeurs collectives de la responsabilité sociale exprimées dans le modèle de l'État providence et que les réformes actuelles des politiques sociales suscitent davantage de marginalisation et d'exclusion (Lusting, 1994 ; Stahl, 1996), il n'y a pas d'option stratégique opérationnelle évidente qu'il conviendrait de mettre en œuvre à l'échelle nationale pour équilibrer les ressources et les demandes. Plusieurs facteurs alimentent ce dilemme. Il y a d'abord le pouvoir et l'influence des adeptes du marché comme mécanisme de réglementation de la prestation des services sociaux. Deuxièmement, c'est une voie qui a été choisie par défaut : aucune des propositions de rechange ne satisfait pleinement les exigences d'efficience proposées dans le paradigme néolibéral du développement. Troisièmement, à cause de problèmes financiers et politiques objectifs, la viabilité du modèle de l'État providence est remise en question dans les pays où il a été retenu. Quatrièmement, la solution de rechange traditionnelle, soit le système socialiste « réel », ne semble plus envisageable.

Une analyse des valeurs qui influencent la réforme actuelle des politiques sociales constitue également un cadre utile pour situer le rôle des élites politiques et technocrates dans les organisations internationales et les gouvernements qui cherchent à promouvoir les réformes de politique de même que le rôle de la société civile. Dans une grande mesure, la plus grande partie des populations touchées par de telles réformes participe rarement au débat ou aux choix concrets qui sont faits pour régler les problèmes des services sociaux et des systèmes de sécurité sociale, abstraction faite de la participation aux élections. Dans la plupart des pays en développement, la majorité de la population demeure marginalisée par rapport à la gestion et à l'évaluation du système national des services sociaux, et ce, en dépit des progrès tangibles réalisés au

cours des trois dernières décennies, notamment au chapitre de l'accessibilité de l'éducation, des services de santé communautaires et de l'expansion des systèmes de sécurité sociale (PNUD, 1996). En même temps, il y a de plus en plus d'individus qui dépendent fortement de filets de sécurité informels, ne comptant que sur eux-mêmes ou sur des systèmes non officiels pour obtenir des services sociaux (Campbell, 1993). Ce phénomène est encore plus marqué dans les pays dont le réseau de protection sociale n'est pas pleinement établi et où de vastes segments de la population ne participent pas du tout à la répartition officielle des avantages sociaux. Cela s'explique en partie du fait que ces segments de la population n'ont jamais été couverts par un système de bien-être social, quel qu'il soit, et également parce qu'ils continuent de compter beaucoup sur les filets traditionnels de sécurité sociale qui existent parallèlement aux systèmes publics.

Selon diverses indications, la réforme des politiques sociales s'est faite, dans les années 80 et 90, sans la participation directe des vastes segments de la population qui ont été les plus touchés par ces changements. Par ailleurs, dans de nombreux cas, les processus de consultation ont été avant tout des exercices politiques. L'expérience montre jusqu'à présent que les valeurs néolibérales sur lesquelles repose le processus de réforme se traduisent par l'exclusion sociale au moment où la visibilité des pauvres, leur pouvoir politique aux élections et leur capacité de protestation sociale sont plus grands que jamais (Bessis, 1995). Aucun mécanisme de reddition des comptes ne vient s'appliquer aux pratiques politiques qui entourent les changements stratégiques ; la corruption dans l'administration publique demeure un problème persistant et certains groupes de l'élite sont indifférents à l'inégalité qui règne.

Comme le débat entourant l'échelle de valeurs qui sous-tend la réforme des politiques sociales est complexe, on peut choisir d'examiner les dimensions empiriques des processus de réforme des politiques sociales. Diverses questions peuvent être soulevées. Est-ce que l'efficience devrait être l'objectif prédominant des réformes des politiques publiques ? Le marché et la concurrence contribuent-ils à améliorer la qualité, la quantité et la pertinence des services sociaux ? Le marché est-il capable de servir de véhicule pour satisfaire les besoins fondamentaux avec moins de gaspillage et plus d'efficacité ? Les valeurs de la concurrence et de l'autosuffisance se prêtent-elles à un ethos social plus réceptif à l'équité et au développement durable ? Est-il réaliste de compter sur les capacités des particuliers et des collectivités pour améliorer la fourniture des services sociaux, même lorsque les ressources sont limitées ? Il est difficile de trouver des études empiriques qui permettraient de répondre à de telles questions, mais elles pourraient contribuer à la définition des options stratégiques et à l'analyse des répercussions concrètes des valeurs qui sous-tendent les réformes actuelles des politiques sociales. Du point de vue de la recherche, il serait important, par exemple, d'assurer un suivi au sujet de la mise en œuvre des processus de réforme dans tel ou tel secteur et de déterminer dans quelle

mesure ils risquent d'exacerber les contradictions existantes entre la pauvreté envahissante, les demandes de ceux qui veulent moins d'interventions publiques dans la prestation des services sociaux et la prévalence de pratiques politiques et économiques qui ne tiennent pas compte des besoins sociaux croissants.

La réforme des politiques sociales, un processus continu

Même si la réforme des politiques sociales est une réalité dans de nombreux pays, l'adoption d'un programme d'action de cette nature n'est pas un résultat exclusif des pressions économiques récentes qui se sont exercées pour trouver des moyens de s'accommoder de ressources financières décroissantes, ni le seul résultat de demandes de plus en plus nombreuses en faveur de la satisfaction de besoins de base. Les transformations que subissent les paradigmes des politiques sociales dans la plupart des pays reflètent un éventail plus complexe de facteurs qui a évolué au fil du temps. Parallèlement aux pressions économiques et sociales, nous assistons à l'effet combiné des changements démographiques, technologiques, culturels et politiques qui ont transformé radicalement le contexte dans lequel le modèle de l'État providence a émergé après la Seconde Guerre mondiale.

L'évolution de la croissance démographique, de la pyramide des âges et du profil épidémiologique des pays en développement, jumelée à une urbanisation croissante, à la démocratisation, à une migration rurale-urbaine massive, à la complexité de plus en plus grande des bureaucraties publiques et à des iniquités socioéconomiques persistantes, a contribué à éroder les conditions qui permettaient l'existence de l'État providence. Dans les régions en développement qui ont une tradition étatique relativement longue, par exemple l'Amérique latine, la mise en œuvre du modèle de l'État providence avait progressé considérablement dans certains pays. En Argentine, au Chili et en Uruguay, par exemple, le modèle avait été mis en œuvre par le moyen de mécanismes particularistes pour l'intégration des groupes sociaux. Dans ces pays, les représentants du gouvernement, des syndicats, de certains groupes d'artisans, des forces militaires ou de certains segments de la population active urbaine se sont vu offrir des services sociaux dans le cadre de différents régimes institutionnels d'éducation publique, de soins de santé, de sécurité sociale et de pensions. Les régimes de retraite et de pensions, par exemple, n'étaient pas les mêmes pour les ouvriers et pour les fonctionnaires. Aujourd'hui, cependant, ce genre d'approche « particulariste » n'est plus viable. Les structures sociales ont changé en termes spatiaux, sectoriels et professionnels au cours des 50 dernières années, et les ressources limitées font l'objet de demandes concurrentes. Cette évolution au chapitre de l'implantation de systèmes de protection sociale représente un terrain fertile pour l'émergence de pressions nationales et transnationales en faveur de la réforme des systèmes

de politiques publiques. La nécessité de la réforme, produit de l'évolution des mécanismes de soutien social typiques des régimes de bien-être social de l'après-guerre, ajoute une dimension importante à l'évaluation des changements que subissent les politiques publiques dans de nombreux pays aujourd'hui.

Dans cette perspective, la réforme des politiques sociales est l'aboutissement de décisions en matière de politiques et de programmes qui font appel à diverses modalités de financement, de gestion ou de prestation des services dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'infrastructure sociale, de l'hébergement, de la sécurité sociale et des programmes de bien-être social conçus sur mesure pour répondre aux besoins de groupes particuliers. Dans de nombreux cas, ces changements ne sont pas mis en œuvre ou débattus selon une approche formelle de la réforme, mais font partie des activités ou des décisions ordinaires du gouvernement dans le cadre d'un train plus vaste de politiques publiques, et font l'objet de peu de débats publics. Dans d'autres cas, ces genres de changements sont débattus et même décidés par référendum, mais souvent isolément du domaine plus vaste des politiques publiques. Dans d'autres cas encore, les changements ne sont pas ciblés directement, mais implantés dans le cadre de changements stratégiques macroéconomiques, comme ce fut le cas dans plusieurs pays d'Afrique au cours des 20 dernières années (Gruat, 1990 ; Ponte, 1994 ; Ardington et Lund, 1995).

Les expériences de décentralisation des services de santé et d'éducation, la privatisation des systèmes de sécurité sociale et le ciblage des programmes antipauvreté sont aussi variés que les pays où ces formules de prestations des services sociaux ont été mises en place. On peut tirer de l'expérience du Chili, de la Chine, du Ghana et du Viêt Nam des leçons communes, mais aussi des leçons très différentes (CRDI, 1996 ; Osteria, 1996 ; Konate, 1997). Dans les pays où la réforme des politiques sociales résulte de l'évolution des systèmes existants de protection sociale, le plan d'action en matière de politiques sociales est tributaire d'une vaste combinaison de facteurs, notamment les exigences publiques, l'opportunisme politique, les pressions internes exercées par des groupes d'intérêts, les conditions des prêts internationaux, ou tout simplement le besoin d'actualiser les systèmes existants de protection sociale. Il arrive fréquemment que l'évolution des systèmes de protection sociale donne lieu à des changements qui visent un éventail de programmes à différentes étapes d'implantation. Ces changements sont souvent conditionnés par la capacité de la société civile d'aller de l'avant pour atteindre des stades plus avancés et plus progressifs en matière de politiques de protection sociale. Le Brésil, le Chili, la Colombie et certains des « tigres » de l'Asie du Sud-Est sont autant d'exemples de pays où ce processus s'est fait relativement sans heurt. Au Chili cependant, bon nombre des changements de grande envergure qu'a subis le système national des politiques sociales ont été amorcés sous la dictature politique, lorsque les partis politiques, les syndicats et d'autres organisations populaires

étaient sous l'emprise du gouvernement, de sorte qu'il était pratiquement impossible pour la société civile d'envisager la dissidence. On peut donc se demander s'il est possible de reproduire le « miracle chilien ». Dans certains pays, toutefois, la population a résisté à des changements en profondeur des régimes de politiques sociales, même dans le cadre du processus de routine consistant à améliorer les systèmes déjà en place. En Bolivie, en Uruguay et au Venezuela, par exemple, la réforme des régimes de pensions a été rejetée ou a fait l'objet d'opposition de la part de la population et des syndicats. On en trouve des exemples semblables au Kenya et au Zimbabwe.

L'évolution naturelle des systèmes de politiques sociales est acceptée comme une dimension de la réforme des politiques publiques ; néanmoins, on a de plus en plus l'impression, dans le contexte de la mondialisation, de ne rien savoir de ce qui se passe vraiment. Et cette impression n'est pas seulement le fait de la société civile. Les banques de développement s'enquièrent des impacts concrets des prêts à l'appui de la réforme des politiques sociales ou de la mise en œuvre de programmes sociaux selon les nouveaux paramètres, particulièrement s'il n'existe pas de précédents ou d'évaluations formelles et représentatives des résultats positifs. De vastes sommes d'argent sont dépensées sans que l'on soit certain des répercussions de ces investissements. Nous ne pouvons fournir de réponses claires aux questions suivantes : Qui profite de ces changements ? Qui en sont les perdants ? Quels en sont les résultats mesurables à long terme ? Quelles sont les répercussions prévues et imprévues et comment peut-on les envisager ? Ce qu'il faudrait, c'est une évaluation systématique des résultats attendus et inattendus des nouvelles approches stratégiques, à court terme comme à long terme. En d'autres mots, nous ne disposons d'aucune évaluation extrinsèque. En même temps, il est important de préciser que les évaluations des programmes sociaux en fonction de leurs objectifs — c'est-à-dire les évaluations intrinsèques — ne manquent pas.

LA DIMENSION DE L'EFFICIENCE — L'efficience est un objectif central des projets néolibéraux de réforme des politiques sociales et une expression de l'échelle des valeurs utilisée pour en assurer la promotion ; il convient d'accorder une attention particulière à cette dimension (Schelager, 1995). La « dimension de l'efficience » en matière de réforme des politiques sociales correspond au point de vue selon lequel les politiques sociales jouent un rôle dans les politiques économiques. La réforme des politiques sociales dans ce contexte est un moyen d'établir une économie équilibrée sur le plan financier et concurrentielle à l'échelle mondiale, avec une faible inflation, un chômage peu élevé et un minimum de mécanismes de protection sociale performants et d'un bon rapport coût-efficacité. On utilise donc deux critères pour évaluer le rendement des politiques sociales : des coûts peu élevés et des possibilités importantes de gain en capital. Si, à un moment donné, le système des politiques sociales ne répond plus à ces critères, les politiques sociales doivent être modifiées.

Dans ce contexte, la réforme des politiques sociales est un moyen de rétablir l'efficience de l'économie grâce à divers mécanismes conçus pour transformer l'administration et la gestion publique des systèmes du secteur social et les services qu'ils dispensent. Dans les pays industrialisés, le raisonnement est le suivant (OCDE, 1997, p. 6) : les politiques sociales existantes ont été conçues à une époque

> où il y avait plein emploi, où les familles étaient stables, et où les préoccupations sociales les plus pressantes étaient de veiller à ce que les personnes âgées puissent tirer profit de la croissance économique en leur assurant, par le biais des impôts, des paiements de transferts provenant de la population d'âge actif [traduction].

Ce n'est plus le cas. La famille et le marché du travail en tant que fondement de l'État providence ont subi des changements profonds. Le phénomène de la croissance sans emploi joue un rôle de premier plan dans la capacité de n'importe quel gouvernement de préserver des systèmes offrant une protection sociale raisonnable tout en limitant les coûts et en favorisant l'accumulation du capital. La conclusion, c'est que les politiques sociales actuelles sont essentiellement inefficientes : elles coûtent trop cher à mettre en œuvre ; elles ne donnent pas les résultats de qualité exigés par l'économie ; elles se caractérisent souvent par le gaspillage, car elles ne sont pas suffisamment bien définies pour aider les plus démunis ; et dans un environnement tributaire des mécanismes du marché, les services sociaux ne devraient pas être soustraits à la dynamique de l'offre et de la demande. Par conséquent, il faut prendre des mesures pour réduire les coûts et accroître l'efficience.

Dans la plupart des tentatives de réforme des systèmes de politique sociale, la dimension de l'efficience joue un rôle de premier plan. Il est des exemples révélateurs tels que la réforme des régimes de pension en Amérique latine (Uthoff, 1995 ; Mesa-Lago, 1996 ; Siri, 1996 ; Osorio et Ramirez, 1997), la réforme du système de sécurité sociale en Chine (Zhang et Zhang, 1995) et les réformes du système de santé et du filet de sécurité sociale en Afrique du Sud (Gruat, 1990 ; Bhorat, 1995 ; Pillay et Bond, 1995). Selon une opinion courante, l'efficience économique et le bien-être social sont en quelque sorte incompatibles. Ce n'est qu'après avoir tenté de mesurer l'ajustement structurel pendant plusieurs années sans obtenir de résultats probants que les gouvernements et les institutions financières internationales (IFI) ont commencé à comprendre que de donner un « visage humain » à la réforme, de faire de la réforme un processus plus participatif, ou de renforcer les filets de sécurité sociale pour mettre en valeur le capital humain ne sont pas des activités incompatibles avec la capacité des économies de s'adapter ou des sociétés d'évoluer (Blank, 1993). Mais il reste encore beaucoup de chemin à parcourir. Les gouvernements et les IFI ont besoin de comprendre qu'il ne suffit pas d'un discours plus réceptif aux objectifs du développement social et humain ou de la mise en œuvre de mesures stratégiques ne représentant que des changements superficiels.

Du côté positif, les préoccupations relatives à la dimension de l'efficience ont donné lieu à de nouveaux moyens d'envisager à la fois l'orientation et le contenu des politiques sociales, particulièrement lorsqu'on examine les options en matière d'éducation, de santé et de sécurité sociale. Les pressions qui s'exercent pour que ces systèmes deviennent plus efficients ont obligé de nombreux acteurs du gouvernement et de la société civile, particulièrement le secteur privé, à réexaminer leur rôle dans la mise en œuvre des politiques et la prestation des services et à définir des attentes mieux ciblées pour de tels systèmes.

LA DIMENSION TECHNIQUE — La « dimension technique » des politiques publiques revêt à l'occasion beaucoup d'importance lorsqu'il s'agit de façonner le « quoi » et le « comment » de la réforme des politiques sociales. Étant donné la nature délicate des politiques sociales, tant sur le plan politique que sur le plan de la justice sociale, on se concentre souvent sur les processus stratégiques. Le débat a donc tendance à porter sur la valeur technique des projets stratégiques, les exercices de modélisation et les projets politiques formels, ainsi que sur les aspects logistiques de la coordination des consultations publiques et de la définition des exigences sociales.

Lorsque les processus de réforme sont abordés sous cet angle, on se préoccupe souvent des moyens les plus appropriés et les plus techniquement efficients de fournir des services d'éducation ou de santé de base, ou encore d'assurer la sécurité sociale ; on se préoccupe aussi de l'éventail le plus commode de rôles pour les particuliers, les institutions, les collectivités, le marché et l'État dans la prestation de ces services et des meilleurs modèles de programmes à imiter. On se concentre donc sur la gestion technique des projets qui vont de régimes où l'État est dominant à des modalités communautaires, depuis des scénarios fortement réglementés jusqu'à la prestation des services selon le jeu de l'offre et de la demande, ou de la promotion sociale à des modalités à but lucratif. Il se peut bien que les voix de l'opposition se fassent toujours entendre, mais ce qui prédomine, c'est l'opinion et l'évidence d'une élite technique, qui ne reconnaît aucune définition claire de solutions de rechange à part ce qui « a déjà fait ses preuves » ou ce qui « repose sur des preuves scientifiques solides ». On peut en tirer l'impression qu'il n'y a aucune solution de rechange techniquement faisable à une option stratégique donnée.

Puisque cette dimension est relativement élitiste, la mesure dans laquelle les populations visées participent au processus d'innovation en matière de politiques et à la définition des avantages concrets des changements stratégiques revêt une importance critique. On suppose que certaines modalités techniques concernant la gestion des politiques ou des programmes, ou les deux, nous permettront de mieux répondre aux enjeux de l'équité, de l'égalité et de la justice sociale. Mais cependant, on ne sait pas encore clairement dans quelle mesure la solidité technique des propositions stratégiques joue un rôle décisif. Les

preuves empiriques relativement à la contribution des solutions techniques à la réussite sont insuffisantes et très contestables.

En fin de compte — La dimension de l'efficience et la dimension technique de la réforme des politiques sociales ne sont pas mutuellement exclusives. Elles sont présentes, à un degré ou à un autre, dans tout processus de réforme des politiques sociales. À ce titre, elles influencent les propositions stratégiques, les processus de mise en œuvre, les évaluations et les recommandations stratégiques. Étant donné leur poids respectif, il est difficile de comprendre la réforme des politiques sociales, en théorie comme dans la pratique. L'analyse et l'évaluation des résultats et des répercussions sont également ardues. Il nous reste encore beaucoup à faire avant de comprendre les effets des réformes stratégiques sur le développement social et humain. Il faut procéder à de nouvelles recherches pour répondre à des questions comme les suivantes : Quelles priorités en matière de réforme des politiques sociales seront les plus adéquates pour atteindre un meilleur développement social ? Quelles sont les solutions de rechange à l'approche à prédominance néolibérale de la réforme des politiques publiques et à l'échelle de valeurs qu'elle suppose ? Les approches actuelles de la réforme sociale peuvent-elles renforcer la capacité d'apprendre et de participer, indispensable au développement humain et social au cours du prochain siècle ? Même si cela se révèle difficile, il serait urgent de trouver des réponses à ces questions, car les possibilités de développement à long terme continuent d'être compromises par les changements stratégiques continuels qui influencent la prestation des services sociaux. Une analyse des risques et des possibilités du processus de réforme fera ressortir encore davantage l'importance d'évaluer les effets de ces changements stratégiques.

Les risques et les possibilités

Si, dans un monde mondialisé, les objectifs du développement à long terme doivent réussir à améliorer le développement social et humain, la réforme des politiques sociales est un enjeu essentiel des politiques publiques. Il faudra donc cesser de penser que le développement est surtout affaire de ressources financières, de capacités techniques, de bonnes intentions et de moteurs nationaux ou internationaux dynamiques de l'innovation et du progrès. Le « nouveau paradigme du développement » (Broad et Foster, 1992), qui reste encore à définir et sur lequel semblent reposer les approches actuelles de la réforme, suppose qu'il faudra non seulement, en principe, donner un visage humain au développement, mais également en faire, dans la pratique, un processus de renforcement des capacités décisionnelles qui demeureront après le départ des agents du développement.

Pour y arriver dans le contexte de la réforme des politiques sociales, il faudra peser les risques et les possibilités que supposent les processus de réforme. Il faudra examiner comment et avec quelle efficacité les réformes des politiques sociales réussissent à promouvoir de nouvelles échelles de valeurs, à générer des modalités institutionnelles nouvelles et plus efficaces, et à susciter des moyens plus efficaces de favoriser la participation sociale, particulièrement au niveau local.

Les nouvelles valeurs — Qui sont les gagnants ? Qui sont les perdants ?

Comme on l'a fait valoir tout au long de ce livre, le processus de la réforme des politiques sociales donne l'occasion d'aller au-delà de la simple mise en œuvre de divers changements techniques dans un système donné de politiques publiques. C'est également l'occasion de modifier les valeurs et les perceptions concernant le développement social, particulièrement des points de vue de l'ethos social courant et des valeurs individuelles de la population.

Les approches de la réforme des politiques sociales aujourd'hui tiennent les valeurs sociales néolibérales pour acquises. C'est évident dans le cas des pays latino-américains après la période des régimes militaires. Même si un grand nombre de ces pays ont entamé un processus de redémocratisation et de réforme de leurs systèmes de politiques publiques, y compris les politiques du secteur social, la perspective prédominante des changements désirables a reposé sur l'idéologie économique néolibérale (Petras, 1997). Les valeurs néolibérales représentent souvent des options différentes par rapport aux valeurs des sociétés qui ont fait l'expérience d'un éventail d'échelles de valeurs collectives, socialistes et traditionnelles comme solution de rechange au libéralisme colonial ou au libéralisme d'après-guerre dans la prestation des services sociaux. Dans ce contexte, la réforme des politiques sociales peut être l'occasion de modifier les valeurs sur lesquelles repose le rôle social de l'État et de l'individu, de promouvoir de nouveaux moyens de distribuer les responsabilités individuelles et publiques, d'inculquer de nouveaux points de vue, y compris celui qui veut que les institutions du marché et la libre concurrence soient les moyens les plus efficaces d'en arriver à une plus grande reddition des comptes du secteur privé comme du secteur public. On y retrouve des systèmes de pension réformés reposant sur l'épargne personnelle et la création de nouvelles attitudes chez les associations de parents et les groupes de consommateurs mis sur pied pour assurer le suivi des processus d'éducation ou la production de biens et services fiables. Il faut également reconnaître que de telles réformes stratégiques viennent aussi exacerber les conséquences inattendues des valeurs sociales néolibérales. Celles-ci peuvent donner lieu à des conditions persistantes de pauvreté, un manque d'engagement de la part des pauvres, la spéculation financière, la prolifération des économies souterraines et l'affaiblissement des filets traditionnels de sécurité sociale. Ces derniers deviennent vulnérables aux

fluctuations du marché ou aux tendances mondiales et à l'incertitude. Comment exploiter ces avantages et faire face à ces risques, voilà des questions qui restent encore à régler.

L'expérience de diverses régions montre que la réforme des politiques sociales a tendance à s'inspirer d'au moins trois valeurs néolibérales et d'en assurer en même temps la promotion. Premièrement, elles font valoir qu'il y va de l'intérêt de l'individu de prendre ses propres décisions, plutôt que de compter sur des décisions collectives. En ce qui concerne la prestation des services sociaux, on pense qu'il est souhaitable de faire affaire avec des consommateurs avertis. En effet, si les individus prennent des décisions qui leur conviennent dans le marché des biens sociaux, ce sont les services qui offrent le meilleur rapport coût-efficacité et la meilleure qualité qui seront sélectionnés. Cependant, l'expérience de la privatisation des études supérieures au Chili a montré que de telles mesures peuvent réduire les processus décisionnels individuels et la qualité des services (Espinola, 1991 ; Tedesco, 1991). En effet, on a constaté que les processus individuels de sélection ne vont pas nécessairement sans heurt et qu'il en ressortira vraisemblablement un éventail de services de mauvaise qualité principalement destinés aux segments les plus pauvres de la population. Deuxièmement, de telles réformes des politiques sociales ont pour effet de promouvoir la responsabilité personnelle-privée, plutôt que la responsabilité étatique-publique, comme motivation centrale de l'organisation et de la prestation des services sociaux. Selon le principe privilégiant les décisions individuelles, on pense que la responsabilité personnelle va main dans la main avec le droit de choisir. Compter sur l'État pour fournir des services sociaux contribue non seulement à retirer à l'individu l'occasion de faire ses propres choix, mais également à supprimer du système des services sociaux lui-même les incitations nécessaires pour faire mieux. De plus, on suppose que la prestation des services sociaux par l'État a tendance à favoriser les abus de la part des usagers et une mauvaise qualité de la part des fournisseurs.

Troisièmement, ces réformes des politiques sociales ont pour effet de promouvoir la participation comme moyen de susciter l'engagement des citoyens dans le processus de décisions, de mise en œuvre et d'évaluation en ce qui concerne les politiques publiques. Selon cette vue, à une extrémité, les centres décisionnels traditionnels doivent être soumis à l'examen public ; à l'autre extrémité, la perception voulant que la participation populaire et la consultation publique soient des mécanismes efficaces au chapitre des changements stratégiques devient universelle, même si, selon diverses indications empiriques, ce n'est le cas dans la pratique que dans de très rares milieux sociaux. Plus souvent, les bureaucraties gouvernementales sont incapables de gérer la diversité des processus de consultation, et les informations dont on dispose sur les réussites sont empiriques (Malloy, 1991).

Ces valeurs, qui sont prédominantes dans les décisions publiques aujourd'hui, ne sont pas nouvelles. Sous une forme ou une autre, elles ont été au cœur du discours occidental sur le développement depuis la Seconde Guerre mondiale, tout au long des mouvements de promotion de la démocratie et de la paix des années 60, de la tendance au développement économique axé sur le marché des années 70 et 80, et du discours du développement soutenable et du développement humain des années 90. Cependant, on y retrouve au moins deux nouveautés. La première, c'est leur prédominance dans les vues d'un vaste éventail d'organisations et de conventions internationales pour lesquelles elles sont devenues partie intégrante du genre de société envisagée. La deuxième, c'est la forte réaction que ces valeurs suscitent parmi divers groupes, depuis les organismes communautaires jusqu'aux groupes confessionnels et fondamentalistes qui se consacrent au maintien de structures et de pratiques traditionnelles pouvant être incompatibles avec la réforme actuelle des politiques sociales. Même si de tels facteurs peuvent jouer un rôle prépondérant lorsqu'il s'agit d'influencer les réformes des politiques sociales, on ne sait pas encore s'ils peuvent définir des modèles de politiques sociales qui représenteront de véritables solutions de rechange à la réforme néolibérale. Les tendances mondiales exercent peut-être une influence plus forte que prévu sur la réforme des politiques sociales au niveau national.

Les valeurs n'existent pas dans le vide. Elles influencent les relations de correspondance et de contradiction qui, à différentes époques, ont reflété des formes particulières de l'ethos social et des conditions sociales, économiques et politiques déterminant le développement d'une société donnée ; elles sont à leur tour influencées par ces relations. Ce sont là des facteurs fondamentaux de la mise en œuvre du plan d'action néolibéral qui est axé sur les processus décisionnels individuels, la responsabilité personnelle et la participation des citoyens dans de nombreux pays en développement. Dans bon nombre de cas, le plan d'action néolibéral repose sur des valeurs qui ne présentent aucun intérêt ou aucun avantage pour les groupes les plus touchés par les changements stratégiques — les pauvres. Un chômage persistant, le manque de débouchés, la mauvaise gestion financière et la corruption des administrations publiques ont pour effet, parmi d'autres facteurs, de créer des environnements qui deviennent facilement des obstacles à l'initiative individuelle, à l'engagement des citoyens à trouver des solutions aux problèmes locaux, et même à leur volonté d'accepter davantage de responsabilités. Les éléments qui suscitent la plus forte érosion sont les facteurs de la pauvreté absolue, du chômage, de l'iniquité et de la corruption des systèmes institutionnels et juridiques, parce que se crée un climat où la cohésion sociale est totalement absente (Bessis, 1995). Cela soulève plusieurs questions dans l'analyse des valeurs qui sous-tendent les réformes des politiques sociales : Quelles sont les conditions préalables requises pour l'adoption efficace de valeurs implicites dans les réformes

des politiques sociales ? Qui partage les nouvelles valeurs mises de l'avant par ces réformes ? Qui, dans la structure sociale, est en mesure d'en profiter ? Comment les changements stratégiques peuvent-ils intégrer ce genre d'éléments ?

Les processus de la réforme vont au-delà des éléments techniques particuliers, des secteurs précis ou des pressions nationales ou transnationales individuelles. Les réformes doivent être conçues et planifiées dans le contexte des objectifs plus vastes du développement social. Ainsi, par exemple, à moins que le peuple fasse un effort concerté pour modifier les pratiques institutionnelles — particulièrement dans les milieux politiques et judiciaires — et mettre en œuvre des mécanismes efficaces de reddition publique des comptes, les nouvelles valeurs avancées par les réformes néolibérales peuvent facilement dégénérer en possibilités pour les privilégiés, plutôt que pour les pauvres. Les exemples en sont nombreux. Des groupes financiers privés, par exemple, ont trouvé les demandes en faveur de régimes individuels privés de pension extrêmement encourageantes, puisqu'il s'agit d'un domaine très profitable. L'ouverture du marché de l'éducation a donné lieu à une prolifération de programmes d'éducation et de formation sans valeur. Par ailleurs, la privatisation de la santé a donné lieu à l'institutionnalisation de systèmes de soins de santé à deux paliers. Dans la plupart des cas, ces expériences montrent que les décisions individuelles, la responsabilité personnelle et la participation des citoyens ne sont justifiées que si le processus des changements stratégiques est ouvert ; si l'information pertinente est disponible à des fins de prise de décision ; si les hommes et femmes politiques et les organisations à but lucratif sont responsables et rendent des comptes ; enfin, si la population dispose d'une tribune pour exprimer son opinion sur les politiques publiques. Autrement, la réforme se concentre sur la rhétorique cynique des individus et des institutions qui ont trop à gagner et trop peu à perdre.

Il faut répondre à des questions pratiques. À un niveau, nous devons découvrir, d'une part, les autres valeurs qui peuvent compléter et équilibrer les hypothèses sur lesquelles repose l'approche de la réforme et, d'autre part, les genres de modalités institutionnelles nécessaires pour concrétiser ces valeurs. À un autre niveau, on peut soulever une série de questions sur la cohésion sociale, qui est un élément central de la réussite de n'importe quel changement dans le système des politiques publiques.

La réforme des politiques : cohésion sociale ou exclusion « équitable » ?

La cohésion sociale n'est pas seulement une valeur ; c'est aussi un fait observable, assorti d'indicateurs sociaux et économiques de l'équité et de la participation. En principe, la cohésion sociale est le fondement d'un développement durable. Dans la pratique, c'est le ciment qui empêche les secteurs économiquement différents de la société de se désintégrer en cas de changement rapide. Il est extrêmement important de comprendre les répercussions des

nouvelles réformes des politiques sociales sur la cohésion sociale. Comment, par exemple, la concurrence et la prise de décision à titre individuel contribuent-elles à renforcer ou à miner la cohésion sociale ? Les sociétés qui reposent traditionnellement sur des valeurs autres que les valeurs néolibérales sont-elles mieux en mesure de préserver leurs mécanismes de cohésion sociale une fois les réformes introduites ? Comment la cohésion sociale est-elle influencée par les valeurs néolibérales au niveau du comportement individuel, de la famille et de la collectivité ? Ces réformes contribuent-elles à façonner de nouvelles formes de cohésion sociale ?

Il est difficile de répondre à ces questions. Cependant, selon les tendances actuelles en matière de réforme des politiques sociales, un enjeu semble clair : dans un environnement mondial, il n'est plus possible d'idéaliser le genre de cohésion sociale promu par le modèle de l'État providence dans la plupart des pays en développement ou dans les sociétés traditionnelles non occidentales. On ne peut ignorer les preuves démontrant que le modèle de l'État providence a progressé de façon fragmentée et que seule la classe moyenne-supérieure et certains groupes populaires en ont profité réellement (Lynn, 1992 ; Esping-Andersen, 1994 ; Muller et Wright, 1994). Le modèle de l'État providence n'a atteint la maturité que dans quelques sociétés en développement, notamment en Argentine, au Chili et en Uruguay. Dans la plupart des cas toutefois, on retrouve une série de caractéristiques communes : les populations rurales et les segments les plus démunis demeurent marginalisés du point de vue de l'accès à d'importants services offerts par le système de bien-être social ; par opportunisme politique, on a accordé plus d'attention à la couverture qu'à la qualité ; les meilleurs services sont souvent allés aux populations urbaines et aux groupes sociaux les mieux organisés ; les systèmes étaient à peine abordables. L'un des résultats typiques de telles expériences dans les sociétés au sein desquelles la politique sociale était perçue comme une responsabilité de l'État est que les responsabilités individuelles et les responsabilités sociales plus collectives ont été ignorées. Dans de nombreux cas, des déclarations comme « ce n'est pas de ma responsabilité, mais celle de l'État » ou « ce n'est pas mon argent, ce sont des ressources publiques » sont des justifications qui permettent de ne pas tenir compte de la participation personnelle dans les enjeux publics ou communautaires, ou de ne pas exiger une gestion plus attentive des fonds publics. Les champions des réformes néolibérales font valoir que les nouvelles orientations de valeur, qui favorisent une plus grande dépendance envers « le citoyen responsable et le consommateur averti », réussiront peut-être à corriger les raisonnements et les comportements de ce genre.

Les tendances économiques mondiales, la crise économique généralisée et la restructuration des marchés du travail à l'échelle de la planète sont autant de facteurs qui ont estompé les lignes de démarcation entre les classes sociales moyennes et accentué la polarisation aux extrêmes de l'éventail social. La division entre ceux qui ont des débouchés et ceux qui n'en ont pas persiste et va

même en s'accentuant. On en trouve la preuve chez les jeunes des couches socioéconomiques plus faibles et dans les pays où la classe moyenne était, traditionnellement, un moteur de l'économie. L'affaiblissement généralisé des valeurs de la solidarité, comme en témoigne la crise des grandes institutions sociales, y compris la famille traditionnelle, est l'une des conséquences de ce phénomène. Les taux de rupture familiale, de familles monoparentales et d'enfants abandonnés se sont accrus dans les pays développés comme dans les pays en développement ; ces phénomènes ont exercé des pressions supplémentaires sur les systèmes de protection sociale lorsqu'il en existe. Sur le plan démographique, les proportions des populations socialement et économiquement exclues et, dans certaines sociétés, le vieillissement des populations économiquement actives auront vraisemblablement pour effet d'accentuer le fardeau des systèmes de sécurité sociale dans les prochaines années, au point que les systèmes de soutien public ne seront plus soutenables dans leur forme actuelle. S'attendre à ce que les pressions politiques des plans d'action transnationaux en matière de développement social et humain ou que le marché puissent renverser la situation est irréaliste dans le meilleur des cas. Les mécanismes du marché sont tributaires de la maximisation des profits et non pas de la solidarité ou des principes de l'équité sociale, et les plans d'action de solidarité internationale ne sont souvent pas assortis des ressources nécessaires pour mettre en œuvre des mesures correctives.

C'est dans le domaine de l'équité sociale qu'on trouve la dernière répercussion importante des tendances actuelles en matière de réforme des politiques sociales et de leurs valeurs. Les valeurs implicites des réformes encouragent les marginaux, les exclus et les pauvres à prendre des mesures pour mobiliser leurs ressources individuelles et communautaires afin de promouvoir une plus grande équité. Cependant, on ne dit pas grand-chose de la responsabilité des autres secteurs de la société. Il y a peu d'indications, par exemple, de la mesure dans laquelle les nouvelles valeurs sont reprises à leur compte par les membres des élites ou de la mesure dans laquelle elles inspirent de nouveaux gestes de la part des élites et des groupes privilégiés pour promouvoir une plus grande équité. De la même façon, on ne trouve aucun cas clair de réforme qui aurait donné des résultats significatifs et dans le cadre de laquelle les élites locales dominantes auraient exigé une meilleure répartition du revenu ou plus d'initiatives positives relativement aux politiques sociales. Les rares exemples qu'on peut trouver montrent tout le contraire. Les derniers chiffres recueillis sur les pays en développement indiquent que la répartition du revenu s'est à peine améliorée dans quelques pays ; elle ne s'est pas améliorée du tout, et s'est même détériorée, dans la majorité des pays visés (Banque mondiale 1995c, 1996).

L'absence de résultats positifs ne peut cependant être réduite à une question de valeurs. La mondialisation de l'économie et les processus de l'intégration régionale obligent les investisseurs à déplacer leurs capitaux pour en tirer

profit. Dans ce contexte, la réforme peut être considérée comme une tentative de contrebalancer certains des effets de la mondialisation, puisqu'elle préconise des améliorations à apporter dans la qualité des services sociaux et la compétitivité des coûts de main-d'œuvre. De fait, c'est l'une des raisons avancées pour justifier la réforme des régimes de retraite, de sécurité sociale et de pension dans de nombreux pays, l'hypothèse étant que les pays en développement seront alors plus en mesure de soutenir la concurrence et moins vulnérables aux fluctuations mondiales. En outre, selon une autre hypothèse sous-jacente, les nouvelles orientations de valeur contribueront peut-être à promouvoir de nouvelles possibilités en ce qui concerne l'emploi, le revenu et l'équité. Cependant, ces nouvelles valeurs risquent également d'accentuer encore plus l'indifférence à l'égard de la distribution équitable du revenu et des mécanismes visant à créer des débouchés pour renforcer la cohésion sociale et la solidarité, par exemple.

La réforme des politiques : alléger ou alourdir la pauvreté ?

L'une des répercussions les plus importantes de la nouvelle orientation des valeurs est une redéfinition progressive de ce qu'il faut pour lutter contre la pauvreté. Dans certains cas, cela s'est traduit par la conception et la mise en œuvre de programmes de lutte contre la pauvreté dans le cadre des processus plus vastes de réforme. Cependant, les répercussions de tels programmes sur les niveaux de pauvreté ne sont pas claires. Cela pourrait s'expliquer en partie par des problèmes de conception et de mise en œuvre ; il se peut en outre que le principe des programmes de lutte contre la pauvreté comme moyen de favoriser le développement social soit lui-même lacunaire.

Les expériences faisant appel à des programmes de lutte contre la pauvreté reposant sur l'approche des transferts, selon lesquels les biens et les services nécessaires pour assurer la subsistance sont livrés directement aux pauvres, donnent des résultats mixtes. Souvent, l'approche des transferts directs devient moins efficace dans le temps, car les avantages ont tendance à se dissiper, compte tenu du relèvement des prix des services. Le maintien de tels programmes est souvent au-delà des capacités financières des pays en développement. Cela s'explique en partie à cause du caractère limité des ressources ; il est impossible d'adopter des approches plus différenciées pour donner aux pauvres les moyens de faire leurs propres choix en matière de consommation, en fonction de leurs priorités et selon leur situation et leur culture propres.

Même s'ils sont un élément essentiel de l'idéologie néolibérale de la réforme, la plupart des programmes de lutte contre la pauvreté par la fourniture directe de services ignorent un bien essentiel et susceptible de devenir un facteur de durabilité pour les pauvres : les capacités personnelles. Il ne s'agit pas nécessairement ici d'éducation au sens formel. Que les pauvres aient reçu

une formation ou non, leur revenu dépend souvent des produits de l'acquisition continue du savoir et de la valeur des services qu'ils peuvent vendre dans le marché, en fonction de leurs ressources. À cet égard, la pauvreté dans une société tributaire du marché est, dans une certaine mesure, attribuable à la faible qualité des biens que les pauvres peuvent vendre dans le marché du travail, au faible volume des ventes commerciales de ces biens, ou à la faiblesse des prix du marché.

L'expérience montre que même dans le contexte des réformes néolibérales, les programmes de lutte contre la pauvreté échouent souvent lorsqu'il s'agit d'accroître ces biens. Il faudrait donc que les approches de la réforme des politiques sociales qui sont axées sur la pauvreté comprennent des mesures permettant d'atteindre l'un ou l'autre des objectifs suivants :

- accroître la qualité des biens des pauvres, et notamment, mais non exclusivement, une éducation et une formation pertinentes ;
- accroître le volume de leurs ventes dans le marché, en générant un éventail significatif de débouchés d'emploi, y compris dans le secteur informel ;
- relever les prix des services qu'ils vendent, en accroissant la productivité par l'amélioration du calibre de la main-d'œuvre et l'élargissement de la gamme des services de soutien complémentaires accessibles aux pauvres et à la collectivité ;
- apporter des changements techniques permettant de renforcer la productivité (Adelman, 1986).

Qu'il s'agisse ou non d'options réelles, le problème est le suivant : à moins que les capacités des pauvres ne soient renforcées et à moins que des pratiques éthiques et sociales ne soient enracinées dans la culture locale, les tentatives visant à changer la pauvreté et les mesures stratégiques visant à l'alléger risquent de se révéler inefficaces.

Certaines constatations empiriques relatives à la pauvreté « dure » dans certains pays d'Amérique latine, notamment au Chili, montrent que la pauvreté persiste en dépit des programmes d'assistance. Pour beaucoup, c'est une manifestation des valeurs et des pratiques correspondant à une culture de la pauvreté qu'il est difficile de changer. En ce sens, on pourrait affirmer que les nouvelles valeurs promues par les réformes néolibérales sont une occasion de modifier des valeurs négatives chez les pauvres en favorisant plus d'initiative et moins de dépendance. D'autres observateurs beaucoup plus nombreux pensent toutefois que les problèmes de la pauvreté sont plus profonds et que les nouvelles valeurs promues par la réforme sont une justification politique idéale pour blâmer les pauvres de leur situation et mettre en place des mesures qui favorisent une faible proportion de la population.

La réforme des politiques : couverture « universelle » et qualité « segmentée »

La question de la couverture et de la qualité des services sociaux est une autre répercussion des valeurs dont s'inspirent les réformes des politiques sociales. Dans quelle mesure on améliore vraiment la couverture et la qualité des services en comptant davantage sur les choix individuels et sur la concurrence au sein du marché, voilà une question fondamentale.

En dépit des problèmes de reddition des comptes et de qualité qui se sont manifestés dans la plupart des pays en développement, des progrès considérables ont été accomplis au chapitre de la couverture des services sociaux, grâce aux mesures prises dans le cadre du modèle de l'État providence. Cependant, les courants de la réforme reposent sur l'hypothèse voulant qu'une libre concurrence donne de meilleurs résultats. On tient pour acquis que la concurrence du côté de l'offre et la liberté de choix du côté de la demande auront pour effet d'améliorer ces deux aspects fondamentaux des politiques sociales. On en cite souvent comme exemple les progrès accomplis dans de nombreux pays au chapitre de l'éducation et, dans certains cas, des services de santé (Emmerij, 1993b ; Dillinger, 1994 ; Bardhan, 1995). L'intégration des règles de la concurrence publique-privée dans les écoles ou les hôpitaux est perçue comme une innovation sociale qui peut donner lieu à de meilleurs services et éliminer le clientélisme qui ronge les systèmes traditionnels et les systèmes de l'État providence dans le domaine des politiques sociales dans la plus grande partie du monde en développement. Des mesures de ce genre sont également proposées comme mécanismes de rechange dans les situations où il faut bâtir des systèmes de politiques sociales et de services sociaux à partir de zéro.

Cependant, la concurrence n'a d'effets positifs sur la couverture et la qualité que dans certains cas. Par exemple, la couverture s'améliore seulement si la population est plus nombreuse à avoir accès au marché, ce qui n'est pas toujours le cas chez les pauvres. Dans les sociétés au sein desquelles l'iniquité est profondément enracinée, les avantages d'une couverture élargie pour les pauvres grâce à la concurrence sont souvent contrebalancés par une diminution de la qualité. Dans un marché des services ouvert à la concurrence, les pauvres auront peut-être, en principe, un meilleur accès aux services, mais dans la pratique, cette accessibilité accrue n'est présente qu'à l'extrémité inférieure de l'éventail des niveaux de qualité. Parmi les défis les plus courants à relever lorsqu'il s'agit d'assurer le suivi de situations de ce genre, on trouve le manque d'information, que ce soit au sujet du rendement des services (p. ex. les écoles, les cliniques, les régimes de pension) ou des avantages relatifs (p. ex. des régimes différents d'assurance médicale, la valeur des diplômes sur le marché ou les mesures de protection sociale). Cela influence non seulement l'évaluation de ces aspects des réformes, mais également la capacité des consommateurs de choisir les meilleures options.

L'hypothèse sous-jacente des réformes néolibérales des politiques sociales en ce qui concerne la couverture et la qualité est qu'il existe un marché des services offrant diverses options et une information à jour qui aideront l'individu à faire des choix appropriés. Cependant, on constate dans les pays où la fourniture des services a été libéralisée que les mécanismes du marché ne donneront de bons résultats en matière de prestation de services que si au moins trois conditions sont respectées : les individus sont en mesure de faire des choix éclairés ; il existe un ethos et un système de réglementation chez les producteurs qui favoriseront la fourniture des meilleurs produits et services ; il existe des mécanismes institutionnels — y compris des dispositions juridiques et administratives — qui assureront une qualité supérieure et permettront de surveiller les résultats. Une question essentielle se pose : Existe-t-il de telles conditions dans la plupart des pays en développement ? Comme la réponse risque fort d'être négative, le défi consiste à susciter ces conditions.

L'idée de marchés ouverts à tous les secteurs sociaux sous-entend de nombreux paramètres. Pour que les marchés puissent fonctionner dans un cadre équitable, la première exigence est de disposer d'institutions juridiques réglementaires et de mécanismes efficaces d'exécution appuyés par un système judiciaire doté de ressources matérielles et de ressources humaines qualifiées pour assurer le suivi en matière de qualité et de concurrence équitable. Dans une économie mondialisée, la plupart des pays en développement sont défavorisés à cet égard. Deuxièmement, chaque segment de la population doit disposer des conditions propices pour faciliter l'accès au marché et avoir la capacité d'y accéder. L'idée d'une société mondialisée laisse penser qu'il s'agit déjà d'une réalité. Dans la pratique cependant, de vastes segments de la population, particulièrement les pauvres, demeurent exclus. La troisième exigence consiste à disposer d'information sur ce qu'offre le marché et les avantages comparatifs de différents biens et services. Même si ce genre d'information est à la portée de la plupart des segments de la population, l'ouverture des marchés grâce à l'information ne s'est pas accompagnée d'une meilleure répartition du revenu ni d'emplois plus productifs, du moins jusqu'à maintenant, de sorte que l'illusion d'une société utopique est en réalité hors de portée de la vaste majorité.

On peut affirmer que plus la société est pauvre, plus il est difficile de disposer de mécanismes de marché efficaces. Cela s'explique en partie du fait que les systèmes d'information, les mécanismes démocratiques et participatifs, la communication et les procédures institutionnelles et administratives font aussi défaut. La concurrence en matière de prestation des services, par exemple, ne peut être favorisée que si l'on tient pour acquis qu'il existe une capacité de marché suffisante pour offrir un vaste éventail de services de même qu'un système de droits, quel qu'il soit, pour exploiter les avantages de tels services. Ce n'est pas toujours le cas dans les pays en développement, où le contrôle de la qualité des services sociaux dispensés par des mécanismes du marché est plus que probablement très spéculatif.

Les nouvelles modalités institutionnelles : un démantèlement prématuré de l'État ?

L'importance que l'on accorde à la réforme se répercute également sur la nature des cadres institutionnels sur lesquels reposent les politiques sociales. La réduction du rôle de l'État dans la prestation des services sociaux, la décentralisation des fonctions financières administratives vers les entités locales et les mesures visant à compter davantage sur le secteur privé, particulièrement les organisations sans but lucratif et les ONG, se traduisent par de nouvelles modalités institutionnelles.

Dans de nombreux cas, ces nouvelles modalités chevauchent ou concurrencent les cadres institutionnels en place, qui reposent avant tout sur le modèle de l'État providence, comme dans certains pays d'Amérique latine, ou qui comptent beaucoup sur les structures traditionnelles au niveau de la collectivité et de la famille, par exemple dans les pays d'Afrique et dans certains pays de l'Asie. Lorsque les nouvelles modalités issues des réformes apparaissent, les relations entre l'État et la société civile peuvent se situer dans des contextes différents et les institutions du marché peuvent ne pas avoir atteint la même maturité. Il est donc compliqué de bien réussir la mise en œuvre des réformes. Ainsi, la privatisation de l'éducation et des soins de santé, par exemple, en vient à dépendre en grande partie de la capacité de mettre en place tout un éventail d'institutions locales qui offriront des débouchés et une vaste gamme de choix de services d'éducation et de santé de bonne qualité accessibles à ceux qui en ont besoin. L'établissement de nouveaux régimes de pension qui comptent fortement sur les institutions pour les appuyer et les soutenir s'accompagne d'un phénomène semblable. Lorsque ce n'est pas le cas, la privatisation des régimes de pension a pour résultat que l'épargne est confiée à l'entreprise privée, sans mécanismes fiables de contrôle et de reddition des comptes. L'expérience en matière de décentralisation, de privatisation et de délégation des responsabilités pour la prestation de services importants à des paliers inférieurs du gouvernement montre que les réformes des politiques sociales sont très susceptibles de donner des résultats plus positifs si au moins certaines institutions étatiques demeurent en place, si les institutions gouvernementales locales sont solides, et si les institutions du marché traitant des biens et des services sont réglementées. Cependant, c'est plus souvent le cas dans les sociétés plus avancées, dans les grands centres urbains ou dans les secteurs plus intégrés à l'économie globale que dans les pays en développement.

Un enjeu important de l'évaluation a trait à l'ampleur des risques et des possibilités de chacun des contextes institutionnels dans lesquels s'opère la réforme des politiques sociales. En ce qui concerne les répercussions des mesures de réforme sur les modalités institutionnelles qui sous-tendent les régimes existants de politiques sociales, par exemple, il y a risque d'accroître la marginalité et la vulnérabilité des secteurs plus pauvres. Ainsi, compte tenu

des nouvelles pressions qui s'exercent en faveur de la réforme, ces processus risquent de créer des conditions dans lesquelles les groupes les plus pauvres continuent de n'afficher qu'une capacité institutionnelle très limitée d'avoir voix au chapitre dans le processus des politiques publiques. De fait, les processus de réforme risquent d'affaiblir les structures institutionnelles mises en place pour les pauvres. Dans certains pays, c'est le cas des groupes de la classe moyenne qui ont perdu leur capacité politique d'influencer les exigences sociales. Les réformes risquent également de promouvoir des modalités institutionnelles qui, dans la pratique, accroîtront le contrôle qu'exercent les nouvelles bureaucraties locales sur les actifs sociaux, de sorte que les services seront moins accessibles à ceux qui ont moins de pouvoir. En pareils cas, les nouvelles tendances en matière de réforme des politiques sociales risquent de diminuer la vulnérabilité du système existant de politiques sociales au clientélisme politique, à l'opportunisme ou à la corruption, mais au prix de l'exclusion de vastes secteurs qui pourraient profiter de ces services.

En ce qui concerne le genre de mécanismes nécessaires, il faut faire en sorte que les nouveaux cadres institutionnels des politiques sociales — la décentralisation et la privatisation, en particulier — atteignent leurs objectifs et que les gagnants et les perdants soient déterminés clairement. Il est également important de mieux comprendre comment les processus de réforme des politiques peuvent faire en sorte que les intervenants aient la possibilité d'affirmer leurs droits et que les nouveaux acteurs institutionnels s'acquittent de leurs responsabilités. Dans une grande mesure, pour répondre à ces questions, il faut prendre en considération les nouveaux moyens de générer et de répartir les ressources, la façon dont on rend compte des décisions et la façon dont les capacités institutionnelles locales sont renforcées pour atteindre les objectifs de la réforme.

Les nouvelles modalités institutionnelles promues par la réforme des politiques sociales nécessitent le renouvellement des procédures administratives, des modalités financières, des systèmes d'information, des mécanismes de reddition des comptes et des formes d'accessibilité. La manière d'y parvenir et les résultats que l'on peut escompter dépendent en grande partie des valeurs dont s'inspirent les réformes et de la gamme des nouvelles procédures institutionnelles mises en place pour assurer la « réussite » de la nouvelle idéologie de la réforme. À cet égard, il semble que, jusqu'à maintenant, les discussions aient porté sur la dimension « action sociale » des réformes des politiques et que les évaluations systématiques des réalisations et des résultats aient très peu joué. Cependant, si l'on néglige le côté « modalités institutionnelles » des réformes, les attentes soulevées par la décentralisation et la privatisation risquent d'être frustrées.

Jusqu'à maintenant, on semble croire fermement que des éléments clés du processus de réforme découleront de la répartition efficace des ressources

selon les mécanismes du marché, et de la capacité d'offrir les meilleurs choix, selon les mécanismes de la concurrence parmi les fournisseurs. En même temps cependant, on n'accorde que très peu d'attention à la nécessité de gérer ces nouvelles modalités institutionnelles. Pour beaucoup, le fait de compter sur des mécanismes institutionnels de marché pour offrir des services sociaux accessibles et de bonne qualité soulève d'importantes préoccupations. Dans certains pays en développement, étant donné la capacité économique et administrative limitée de l'État et le faible degré de développement des gouvernements locaux, la réglementation et le suivi des nouveaux mécanismes institutionnels du marché sont très difficiles, particulièrement le suivi des intervenants et le contrôle de la qualité. Même dans une région dont les structures étatiques ont atteint la maturité, par exemple en Amérique latine, les projets de décentralisation et de privatisation sont aux prises avec des difficultés, par exemple l'absence d'infrastructures institutionnelles pour appuyer les changements. L'un des résultats de ce phénomène, c'est que des pressions accrues s'exercent sur les organisations traditionnelles.

En matière de services sociaux, il est utile d'examiner les avantages et les inconvénients de la prestation centralisée par rapport à la prestation décentralisée, et de la prestation à but lucratif par rapport à la prestation sans but lucratif. Ce sont là deux des principales formules de prestation des services sociaux préconisées par les réformes des politiques sociales qui ont des répercussions institutionnelles directes. Pour beaucoup, la gestion centrale des services sociaux par l'État a été abandonnée prématurément. Après les premières pressions qui se sont exercées pendant les années 80 pour trouver des solutions de rechange à la gestion des services par l'État, l'incapacité de l'État est devenue une prophétie qui s'est exaucée elle-même. Une fois les processus de réforme en place, des organismes gouvernementaux ont été démantelés dans de nombreux pays parce que la décentralisation avait été prônée. Les organismes de l'État ont subi le contrecoup dévastateur de la restructuration des politiques publiques et, dans de nombreux cas, ont perdu leurs ressources humaines les plus utiles de même que leurs cadres institutionnels et juridiques. On peut en citer plusieurs exemples. Un cas bien connu est celui de la détérioration de l'éducation publique dans les pays où la délégation des responsabilités aux municipalités et la privatisation ont été la norme. Dans certains cas, ces mesures ont créé des cercles vicieux pour les enseignants aux prises avec des réductions salariales, une augmentation des heures d'enseignement, des conditions de travail et des mesures de protection moins intéressantes, et une dégradation générale de la profession de l'enseignement. En fin de compte, ces éléments se répercutent sur la qualité de l'éducation. Le démantèlement des systèmes d'éducation dans le cadre de politiques publiques ayant pour objet de couper les coûts en réduisant les salaires des enseignants et les ressources des écoles et en modifiant la composition institutionnelle des

systèmes d'éducation commence à provoquer une crise grave. Si cette crise se concrétise, il faudra de 20 à 30 ans pour trouver une solution (Rama, 1993). En ce qui concerne les politiques sociales, l'accumulation des gains et la continuité des processus sont essentielles. Il n'est pas aussi facile de se remettre d'une stratégie de cessation des investissement sociaux que d'une stratégie de cessation des investissements économiques, lorsqu'il y a rupture de l'accumulation et de la continuité. Dans de telles circonstances, on ne peut s'attendre à grand-chose de la décentralisation si d'autres politiques publiques vont dans un autre sens, voire même dans le sens opposé. Selon diverses indications, à de très rares exceptions près, les entités locales ne sont pas préparées à assumer des fonctions décentralisées. Des exemples de ce genre commencent à provoquer de nouvelles questions sur l'importance de la gestion centrale pour diriger les processus de réforme des politiques et veiller à leur viabilité.

Un phénomène semblable se produit lorsque la privatisation n'est pas accompagnée de règles claires régissant le marché. Pour fonctionner de façon efficiente, les marchés ont besoin d'institutions de réglementation à maturité, lesquelles n'apparaissent pas spontanément, particulièrement dans les pays en développement. Plusieurs exemples montrent qu'en l'absence d'un gouvernement étatique et central efficace, la privatisation n'est pas réalisable. Cela s'explique en partie du fait que les investisseurs privés ont besoin de garanties au-delà de celles que peuvent fournir les concurrents ou les institutions communautaires, question qui est au cœur même du principe de l'entreprise privée et de la concurrence loyale. Les exemples en provenance de pays en développement qui ont affiché une croissance économique et un développement social stables indiquent qu'un gouvernement central solide est essentiel pour diriger le processus de réforme. Ce n'est pas par hasard que certains des plus beaux exemples de privatisation dans les pays en développement se situent dans des États autoritaires. Cela soulève de toute évidence plusieurs questions.

Même dans une situation idéale, où les changements issus de la réforme sous-entendent un transfert du contrôle de l'État aux ONG et aux structures traditionnelles, les systèmes centralisés sont toujours importants. À bien des égards, les ONG obtiennent de bons résultats — sur les plans de l'administration des projets, de l'accès aux bénéficiaires, de l'élaboration de formules novatrices pour la prestation des programmes, etc. Selon de bonnes indications, elles comptent toutefois très lourdement sur des sources externes de financement et, dans la plupart des cas, ne sont efficaces qu'au microniveau. Les structures traditionnelles présentent également des difficultés. Même si elles affichent un certain nombre de caractéristiques culturelles, politiques et économiques positives à certains niveaux, elles ne sont pas toujours le moyen idéal de dispenser les services sociaux. Elles font souvent l'objet de diverses pressions locales et de pratiques discriminatoires sur les plans du sexe, de la race, de l'origine ethnique et de l'âge.

Ce phénomène prouve au moins une chose : les cadres institutionnels des nouvelles réformes des politiques sociales comportent divers risques, notamment le démantèlement inutile des organismes de l'État central, le recours précipité à la gestion du secteur privé, la dépendance douteuse envers les ONG, et la participation des intervenants et des structures traditionnels sans qu'aucune évaluation importante ne soit faite de leurs points forts et de leurs points faibles. Dans ce contexte, les principales solutions semblent encore être de prendre des mesures pour mettre en place des mécanismes plus efficaces, efficients, universels et démocratiques pour la prestation des services sociaux et de les assortir de mécanismes adéquats pour évaluer leur rendement.

La participation sociale : est-ce qu'on en demande trop au peuple ?

Les réformes actuelles des politiques sociales favorisent des modalités institutionnelles qui reposent sur l'hypothèse voulant que ces nouveaux processus stratégiques créent chez les intervenants la capacité de participer plus directement aux politiques publiques et donnent donc à la population les moyens d'influencer davantage les processus décisionnels. On s'attend à ce que les nouvelles formules institutionnelles réussissent à la fois à prévenir le clientélisme et à surmonter le corporatisme, et donc à offrir un meilleur accès aux services et à répondre à des demandes plus nombreuses. Cependant, que ce soit dans le cadre du système politique ou par défaut, dans de nombreux pays développés et en développement, le clientélisme et le corporatisme sont encore les modalités que la hiérarchie — moderne ou traditionnelle — met en œuvre pour répondre à des besoins fondamentaux.

L'approche du corporatisme en matière de participation sociale renvoie ultimement à la division sociale des intérêts parmi des groupes qui n'ont pas tous le même pouvoir de décider qui obtient quoi et quand (Saul, 1995). Dans la pratique, cela signifie que certains segments de la société, compte tenu de leur position dans la structure hiérarchique et des mécanismes politiques à leur disposition, obtiennent souvent de meilleurs avantages, tandis que d'autres, à l'extrémité inférieure de la structure hiérarchique, devront plus vraisemblablement essuyer des pertes. On s'attend à ce que les réformes des politiques sociales, en modifiant les modalités institutionnelles existantes, apportent des solutions de rechange et établissent un équilibre qui permettra d'améliorer la couverture et l'accessibilité des services sociaux grâce à d'autres mécanismes, y compris — du moins en principe — l'amélioration de la participation sociale universelle à la prestation des programmes sociaux selon des mécanismes décentralisés ou privatisés.

Selon l'expérience jusqu'à maintenant, une grande question consiste à se demander comment ces attentes sont satisfaites. D'après diverses indications, dans les systèmes de corporatisme, les personnes qui ne sont pas intégrées d'une façon ou d'une autre ou qui sont marginalisées par rapport aux filets de

sécurité sociale existants continueront vraisemblablement d'avoir peu de possibilités institutionnelles d'exercer des pressions sur les nouveaux systèmes des politiques sociales. Au mieux, leur réussite semble se manifester au micro-niveau, et ils ont peu de chances d'avoir une influence plus poussée ou de pouvoir reproduire leur succès. On en trouve des exemples dans les filets de sécurité sociale et les programmes de bien-être social destinés aux femmes, aux groupes de jeunes ou aux personnes qui vivent dans une pauvreté extrême dans les sociétés traditionnelles, ou encore qui sont axés sur les travailleurs ruraux, les chômeurs ou les personnes âgées dans les régimes modernes. Un risque fréquent des réformes des politiques sociales est qu'elles peuvent avoir les effets opposés de ceux qui étaient visés en principe. Plutôt que d'augmenter l'accès et la participation aux services pour les segments les plus vulnérables de la population, les mesures de réforme les encapsulent et les traitent comme des cas particuliers, ce qui a pour effet d'augmenter le pouvoir des groupes déjà intégrés au régime de protection sociale. Jusqu'à maintenant, l'expérience, du moins en Amérique latine, semble démontrer que c'est ce qui se produit (BID–PNUD, 1993 ; BID, 1996). Par exemple, certains pays de la région discutent du fait que les principales institutions « réformées » en matière de politiques sociales (c'est-à-dire les régimes privés de pension, les services d'éducation privés décentralisés, les programmes privés de santé et d'assurance, etc.) favorisent peut-être la participation des groupes plus privilégiés, plutôt que des moins privilégiés. Dans le contexte plus vaste du développement social de la région, cela n'est pas surprenant. Traditionnellement, les innovations sociales ont suivi les règles établies de l'attribution des privilèges, des avantages et des actifs sociaux. Dans ce contexte, à moins qu'il y ait des moyens de suivi efficaces, par exemple de la part d'un organisme de l'État central, il est très probable que les nantis sortent gagnants des innovations sociales.

Un autre enjeu est celui de la mesure dans laquelle la participation sociale aux nouveaux mécanismes institutionnels est un moyen efficace d'aborder l'équité. L'enjeu va au-delà des processus concrets de réforme et renvoie au cadre de valeurs qui sous-tend l'approche de la réforme. Celle-ci s'accompagne d'attentes non justifiées au sujet de la capacité des institutions locales et de la participation sociale des groupes populaires, autochtones ou locaux dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques, particulièrement dans les sociétés qui privilégient le corporatisme (on trouvera une analyse du cas de l'éducation dans Morales-Gomez et Torres, 1990). Ce que peu d'adeptes de l'approche de la réforme des politiques publiques reconnaissent directement, c'est que la participation n'est possible et efficace que lorsque le savoir est pleinement accessible, en ce qui concerne le problème à régler, les solutions de rechange et leurs risques, ainsi que les mécanismes de prise de décision et les mécanismes du pouvoir. Ce n'est cependant pas toujours le cas, particulièrement dans les sociétés qui privilégient le corporatisme et où, par définition, le

savoir appartient à l'élite. Dans ce contexte, la participation sociale finit très souvent par relever de la rhétorique ; elle est exploitée par les structures hiérarchiques et, en fin de compte, les personnes dont on attend la participation deviennent apathiques.

Selon diverses indications empiriques, il y a deux genres de situations apparemment contradictoires. D'un côté, on assiste à des protestations sociales ouvertes de plus en plus fréquentes et d'une force incroyable. Les récents événements qui se sont produits en Albanie, en Bolivie, en Équateur, en Indonésie, au Kenya et au Venezuela en sont des exemples révélateurs. En Albanie, la population est descendue dans la rue pour protester contre les faillites nombreuses des régimes privés de pension. En Équateur, il y a eu des manifestations contre les macro-politiques d'ajustement structurel. En Bolivie, au Kenya et au Venezuela, des troubles sociaux se sont produits sous l'effet combiné des réformes des politiques publiques, de la corruption politique et d'une pauvreté croissante. Plus récemment, en Indonésie, après la mise en œuvre de mesures d'ajustement structurel, la population a commencé à manifester pour exiger des vivres. Il n'est pas rare d'entendre parler de toutes sortes de manifestations civiques contre la privatisation dans divers pays du monde. De l'autre côté, la participation populaire aux activités locales demeure illusoire. La population ne participe pas aux consultations sur les nouvelles politiques de façon aussi dynamique dans certains pays. Cela peut s'expliquer par des expériences négatives dans le passé, le manque de possibilités, l'insuffisance de l'information, ou tout simplement le manque de volonté politique et de ressources pour faire de la participation un exercice qui en vaut la peine. Dans la pratique, l'approche de la réforme n'a pas réussi à encourager une grande participation parmi ceux qui seront les plus vraisemblablement exclus. Même dans les cas où on a réussi à obtenir un certain degré de participation, la question de l'efficacité de cette participation demeure. S'il est une leçon que l'on peut en tirer, c'est que la participation des groupes cibles, des bénéficiaires ou des usagers à un processus de réforme ne garantit pas nécessairement en soi qu'un problème social sera réglé. La participation des parents aux conseils scolaires en est un exemple. Dans les couches de la population qui sont bien instruites, les parents seront sans aucun doute tout à fait capables de contribuer au processus d'éducation, d'en assurer le suivi et d'en faire l'évaluation. Cependant, dans les quartiers les plus pauvres, les résultats seront peut-être nuls, à moins que le processus ne comporte des moyens d'aider les parents en leur offrant de l'orientation professionnelle et de l'information. Ce genre d'exemple touche tous les secteurs sociaux et toutes les régions géographiques (Bray, 1996). L'occasion d'avoir son mot à dire dans les politiques publiques n'est utile que si le citoyen est en mesure de définir des besoins et de formuler des demandes.

Les modalités de participation issues des mécanismes institutionnels de la réforme des politiques sociales risquent également, sans aucun doute, de renforcer les aspects négatifs des structures hiérarchiques traditionnelles. Dans

certaines circonstances, ces mêmes structures peuvent devenir des outils pour créer des filets de sécurité sociale efficaces, par exemple, si les anciennes politiques sociales étaient peu pertinentes ou si les capacités de l'État sont toujours limitées. Cependant, dans de tels contextes, les nouveaux rapports de force doivent reposer sur la participation de nouveaux intervenants et des leaders traditionnels.

Le chemin à parcourir

L'un des principaux arguments avancés dans ce livre, c'est que la réforme des politiques sociales est, à divers égards, un processus continuel dans de nombreuses sociétés. Ce mouvement de réforme, qui a des caractéristiques transnationales, a tendance à reposer sur l'hypothèse voulant que la réforme des politiques publiques soit un moyen réalisable de surmonter les limites des ressources financières, institutionnelles et humaines pour favoriser le développement social et régler les problèmes du modèle de l'État providence.

Les processus de réforme des politiques sociales mis en œuvre aujourd'hui dans la plupart des pays en développement, avec l'aide des IFI et d'autres organisations internationales, représentent un virage important dans les valeurs et les cadres institutionnels qui servent actuellement à répondre aux besoins humains fondamentaux dans la majorité des pays. Comme nous l'avons vu ici, compte tenu de ces tendances, il ne faut pas tenir pour acquis que les réformes des politiques sociales seront couronnées de succès, comme semblent l'affirmer bon nombre des analystes qui s'intéressent actuellement au développement. Nous avons encore beaucoup de chemin à parcourir en territoire inconnu.

Le processus de réforme des politiques dans le secteur social vient à peine d'être amorcé. Il n'y a pas de preuves fiables, recueillies dans le cadre de recherches systématiques, qui démontrent que les efforts ont été efficaces ou même qu'ils sont durables. Il sera impossible avant plusieurs années de déclarer sans crainte de se tromper que l'approche de la réforme des politiques s'est révélée efficace pour améliorer les politiques dans le secteur social, tout d'abord en raison du temps qu'il faut pour assurer le suivi et l'évaluation et obtenir des résultats significatifs, mais aussi parce que la plupart des pays où de tels changements ont lieu n'ont pas les capacités locales d'évaluer les processus de réforme des politiques.

Il est un facteur important dont il faut se souvenir dans l'analyse des tendances actuelles en matière de réforme des politiques sociales, tant dans une perspective internationale que dans une perspective comparative du développement, c'est que l'approche de la réforme des politiques est actuellement l'approche dominante dans de nombreux pays parce que, en dépit des nombreux risques qu'elle présente, elle offre beaucoup de possibilités. En ce qui concerne

le développement social et le développement humain en cette fin de XX^{e} siècle, la plupart des pays n'ont aucune option stratégique significative de rechange pour faire face à des besoins fondamentaux, à la pauvreté généralisée et à une exclusion sociale croissante. L'approche de la réforme des politiques offre, du moins en principe, un moyen de régler ces problèmes. Ainsi, pour beaucoup, la réforme des politiques sociales n'est pas seulement une question d'idéologie, mais une question de pragmatisme.

Cependant, même si c'est le cas, l'une des questions fondamentales de ce livre est de savoir si ce genre de projet a des perspectives réelles de réussite dans un environnement planétaire. Il est évident que cette question doit faire l'objet de nouveaux débats. Les données dont nous disposons actuellement ne sont pas suffisantes pour permettre de rendre un jugement final. À un niveau, la discussion a jusqu'à présent porté de façon excessive sur les avantages matériels perçus des réformes des politiques sociales au chapitre de l'éradication de la pauvreté extrême, de l'amélioration des ressources humaines, de l'amélioration de la compétitivité et de l'accroissement de la productivité. Il est probable qu'au fil du temps, la recherche montrera que certaines réformes des politiques sociales ont été à la fois un succès et un échec, et qu'elles ont eu plus d'effets secondaires que prévu à l'origine. Si tel est le cas, alors nous avons besoin de toute urgence de trouver des moyens d'assurer le suivi et l'évaluation des processus actuels de réforme pour en tirer les constatations, les leçons et les recommandations qui nous aideront à mettre en place les mécanismes nécessaires pour apporter les corrections qui s'imposent.

Mais ensuite, il n'en sera pas moins essentiel, dans l'évaluation globale de ces processus, de se souvenir que l'approche de la réforme des politiques est, par nature ou par défaut, une stratégie visant à favoriser un développement social assorti de son propre ethos interne. Il est donc urgent que nous comprenions : les orientations des modèles transnationaux actuels du développement social et humain pour les sociétés bénéficiaires ; les possibilités des mécanismes du marché lorsqu'il s'agit de promouvoir le développement social et humain dans le contexte des réformes des politiques publiques ; les nouveaux mécanismes nécessaires pour orienter l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des processus de réforme dans les sociétés qui sont en train de redéfinir leurs rôles dans le scénario planétaire. Ce sont là des questions clés auxquelles nous n'avons pas encore de réponse.

L'approche de la réforme en matière de politiques sociales se veut un moyen de bâtir des institutions sociales et d'adopter des pratiques individuelles reposant sur au moins trois conditions : la capacité de prendre des décisions individuelles indépendantes et éclairées ; la responsabilité personnelle, par rapport à la responsabilité globale ; la participation significative des citoyens. Dans une autre perspective, l'approche de la réforme soulève également des questions qui ont trait à la cohésion sociale, aux nouvelles approches pour définir

la pauvreté, et aux moyens de rechange de s'attaquer aux questions de l'efficience de la couverture, de la qualité des services sociaux et de l'équité sociale. Leur efficacité est encore inconnue.

En fin de compte, la réussite ou l'échec des réformes des politiques sociales dépendra surtout de l'engagement éthique en faveur du développement humain de la part des acteurs qui interviennent dans le processus. Il s'agit non seulement des décideurs, mais également des enseignants à l'école, des médecins et du personnel infirmier dans les hôpitaux, des officiels gouvernementaux qui font partie des comités ministériels et de la bureaucratie gouvernementale, des hommes et des femmes politiques dans les cabinets ou au sein des comités parlementaires, des maires dans les municipalités, et des citoyens en général. C'est un facteur qui jouera un rôle plus important que des ressources financières plus abondantes, des solutions technocrates plus nombreuses et des ajustements plus variés aux politiques formelles. Tous les éléments de l'approche standard en matière d'ajustement sont de toute évidence nécessaires, mais ce n'est pas la première fois qu'ils se révèlent insuffisants.

L'expérience des 30 dernières années en matière de réformes des politiques publiques et d'évolution de la démocratie politique montre que les réformes imposées du haut ne donnent guère de résultats devant le manque de participation et d'engagement, l'indifférence des élites et l'opportunisme politique et économique. Il va sans dire que la population dans son ensemble et les intervenants doivent participer aux processus stratégiques. La participation aux décisions publiques n'est cependant pas suffisante à elle seule. Les moins privilégiés ne peuvent, par ce seul moyen, surmonter leur manque de ressources et accéder au pouvoir, car ces éléments sont des facteurs intrinsèques de leur pauvreté. Pour être efficace, l'approche de la réforme des politiques sociales doit être accompagnée parallèlement d'un examen des risques et des possibilités que présentent les réformes stratégiques dans la perspective du développement social.

Dans l'environnement planétaire actuel, les décideurs continueront de proposer et de mettre en œuvre des politiques d'ajustement structurel et des politiques sociales réformées, estimant qu'il s'agit des meilleurs moyens de relever les défis d'un développement durable, puisque la population du monde atteindra 10 milliards d'habitants d'ici l'an 2050 et que l'environnement social et naturel sera encore plus dégradé qu'aujourd'hui. Les politiques économiques continueront de jouer un rôle essentiel lorsqu'il s'agira d'offrir les débouchés d'emploi et les biens matériels qui seront nécessaires en nombres de plus en plus importants pour assurer le bien-être social. Du point de vue du développement humain, la réforme des politiques sociales pour la promotion du développement social est censée représenter « une valeur plus humaine » de divers points de vue, à savoir capacités d'apprentissage, meilleures pratiques éthiques et engagement social plus ferme et plus durable. La capacité de produire une valeur humaine est le critère final d'évaluation de l'efficacité et de

l'efficience des politiques sociales et, par extension, d'autres initiatives de développement, notamment le développement économique. Celui-ci assure les instruments matériels et les débouchés qui garantiront la croissance et le progrès, mais les politiques sociales produisent les forces sociales intrinsèques essentielles pour que la croissance et le progrès profitent équitablement au peuple.

Quoi qu'il en soit, l'approche de la réforme des politiques sociales soulève de nombreuses questions et de nombreux doutes. Pour répondre à ces questions de façon empirique, nous avons besoin de recherches et d'évaluations. Les recherches nous permettront de savoir ce qui se passe et les résultats qui ont été obtenus, tant les réalisations que les lacunes. Dans ce contexte, des évaluations s'imposent pour analyser les résultats prévus et imprévus ; c'est le seul moyen qui permet d'apporter des correctifs à point nommé et de concevoir des options stratégiques de rechange lorsqu'elles se révèlent nécessaires. D'un point de vue pragmatique plus immédiat, il est presque inutile, dans le contexte des tendances mondiales actuelles, de se demander s'il y a lieu ou non d'implanter des réformes stratégiques. La question à trancher, maintenant, c'est *comment* le faire.

ANNEXE I

LES AUTEURS

Tade Akin Aina a étudié la sociologie à l'université de Lagos, au Nigeria, à la London School of Economics et à l'université du Sussex. Il a été professeur titulaire au département de sociologie de l'université de Lagos et est actuellement sous-secrétaire exécutif aux publications du Council for the Development of Social Science Research in Africa, à Dakar, au Sénégal. Au nombre de ses publications figurent *Health, Habitat and Underdevelopment*, *The Challenge of Sustainable Development in Nigeria* (ouvrage collectif qu'il codirige avec Ademola T. Salau), *Child Development and Nutrition in Nigeria* (ouvrage collectif qu'il codirige avec M.F. Zeitlin et F.E. Etta), *The Experience of Migration in Africa*, (ouvrage collectif qu'il codirige avec Jonathan Baker) ainsi que *Globalization and Social Policy in Africa: Research Directions and Issues*.

Arnon Bar-On est maître de conférence en travail social à l'université du Botswana, où il se spécialise en politiques sociales et en travail communautaire. Il a auparavant enseigné à la Hebrew University of Jerusalem, à l'université de Haïfa et à l'université de Hong Kong. Ses recherches et ses publications ont porté sur divers sujets : la pratique du travail social dans le Nord et en Afrique, la fourniture des services sociaux aux minorités ethniques, les enfants des rues et l'intégration sociale des personnes qui ont un handicap physique.

Daniel A. Morales-Gómez est scientifique principal en politiques sociales et chef d'équipe de l'initiative de programme « Évaluation des réformes des politiques sociales » au Centre de recherches pour le développement international du Canada. Il détient un doctorat en planification de l'éducation de la University of Toronto ; il a étudié la philosophie à l'université catholique de Valparaíso, au Chili, et a une maîtrise en éducation comparative internationale de l'université Stanford. M. Morales-Gómez a de l'expérience en enseignement, en recherche et en gestion de l'éducation supérieure et du développement international. Il a été directeur des études à l'école d'éducation de l'université catholique de Valparaíso et a enseigné à l'université ibérico-américaine du

Mexique et à la University of Alberta, au Canada. Il a publié divers ouvrages sur l'éducation comparative internationale, l'éducation des adultes, l'éthique de la recherche, les politiques sociales et l'aide internationale. Il est l'auteur ou le directeur de publication des ouvrages suivants : *Educación y Desarrrollo Dependiente en América Latina* (L'éducation et le développement dépendant en Amérique latine) ; *The State, Corporatist Politics and Educational Policy Making in Mexico* ; *Education, Policy and Social Change: Experiences from Latin America* ; ainsi que *Social Policy in a Global Society: Parallels and Lessons from the Canada–Latin America Experience*.

Kwaku Osei-Hwedie est professeur au département de travail social, dont il assure la présidence, à l'université du Botswana. Il a un doctorat en bien-être social de la Brandeis University des États-Unis et un diplôme d'études supérieures en droit international de l'université de la Zambie. Il a enseigné à la Brandeis University, à la Virginia State University et au St. Paul's College de Lawrenceville, aux États-Unis, et a été conférencier invité à l'université Makarere en Ouganda. M. Osei-Hwedie a codirigé ou rédigé 16 livres et a écrit plusieurs articles dans des domaines ayant trait au développement des jeunes, à la planification des sciences sociales, à la politique sociale et à l'indigénisation de l'éducation et de la pratique du travail social en Afrique.

Trinidad S. Osteria, qui a un doctorat de la Johns Hopkins University, est directrice du centre de recherche en développement social de l'université De La Salle, aux Philippines. M^me^ Osteria a été chercheuse invitée à l'institut des économies en développement du Japon, ainsi que stagiaire et coordonnatrice de la recherche dans le cadre de projets urbains et de projets sur la santé des femmes dans la région de l'Asie-Pacifique à l'Institut des études de l'Asie du Sud-Est de Singapour ; elle a été scientifique invitée au programme international de planification de la nutrition de Harvard–MIT, experte de projet pour la Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique, Division de la population, à Bangkok, en Thaïlande, et démographe-recherchiste au centre international de recherche sur les maladies diarrhéiques au Bangladesh. Ses recherches ont porté notamment sur l'évaluation des programmes de planification familiale et de santé, la participation communautaire, la responsabilisation des femmes, la migration de la main-d'œuvre féminine et la décentralisation des politiques sociales.

Andrés Pérez Baltodano est professeur agrégé de sciences politiques à la University of Western Ontario, au Canada, après avoir été directeur de l'institut d'administration publique du Nicaragua. Entre 1983 et 1988, il a travaillé au Centre de recherches pour le développement international, où il a mis sur pied un programme de recherche multinationale sur les politiques publiques et la participation. M. Pérez a récemment dirigé la publication de l'ouvrage

Globalización, Ciudadanía y Política Social en América Latina: Tensiones y Contradicciones (Mondialisation, citoyenneté et politiques sociales en Amérique latine : tensions et contradictions). Il a beaucoup publié dans les domaines de l'administration publique et des politiques comparatives.

Jeffry M. Puryear est agrégé supérieur de recherches auprès de Inter-American Dialogue (IAD) à Washington (DC) et dirige le Partenariat pour la revitalisation de l'éducation dans les Amériques de l'IAD. Il était autrefois directeur du bureau régional de la Fondation Ford pour les Andes et le Cône Sud et chercheur à la State University de New York. Il a un doctorat en éducation comparative de la University of Chicago. M. Puryear a écrit divers articles sur les affaires interaméricaines. Son livre sur les intellectuels et la démocratie au Chili a été publié en 1994 par la John Hopkins University Press.

Luis Ratinoff est chef du Bureau des études stratégiques de la Banque interaméricaine de développement à Washington (DC). Il a enseigné à l'université du Chili, à l'école des études internationales avancées de la Johns Hopkins University, ainsi qu'au programme latino-américain de la Georgetown University. Il a publié de nombreux ouvrages sur diverses questions : le développement de l'éducation et la démocratisation ; la réforme de l'éducation de base et de l'éducation primaire ; les mesures d'ajustement économique et la pauvreté ; la culture de la mondialisation ; l'urbanisation et la criminalité ; les nouvelles élites de l'Amérique latine.

Mario Torres A. est agent supérieur de programme en matière de politiques sociales au Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes du Centre de recherches pour le développement international à Montevideo, en Uruguay. Il a un doctorat en sociologie et en démographie sociale de la University of Texas à Austin. Il a été professeur à l'université catholique du Pérou, directeur de recherche pour le programme d'études supérieurs de l'Amérique centrale en économie et planification du développement, chercheur au secrétariat exécutif du programme latino-américain de recherche sociale sur la population, et directeur de la recherche au conseil national de la population du Pérou. Ses intérêts comprennent la méthodologie de la recherche sociale, la population et les politiques sociales.

ANNEXE II

LES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ACDI	Agence canadienne de développement international
ANASE	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
APD	aide publique au développement
BID	Banque interaméricaine de développement
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
CEPALC	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
DSA	dimensions sociales de l'ajustement
FMI	Fonds monétaire international
IAD	institution d'aide au développement
IFI	institution financière internationale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation internationale du travail
ONG	organisation non gouvernementale
ONGDO	ONG dirigée par un organisme donateur
ONGGO	ONG dirigée par le gouvernement
PacS	programme d'action sociale
PAS	programme d'ajustement structurel
PIB	produit intérieur brut
PNB	produit national brut

PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PREAL	Partenariat pour la revitalisation de l'éducation dans les Amériques
SMDS	Sommet mondial pour le développement social
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
USD	dollar des États-Unis
ZWD	dollar du Zimbabwe

BIBLIOGRAPHIE

ACDI (Agence canadienne de développement international), 1987, *Partageons notre avenir*, Hull (Québec, Canada), Approvisionnements et Services Canada.

Adelman, I., 1986, « A poverty-focussed approach to development policy », dans Lewis, J.P. et Kallab,V. (dir.), *Development for education, health and employment*, New Brunswick (Nj, États- Unis), Transaction Books, p. 49-66.

Adepoju, A. (dir.), 1993, *The impact of structural adjustment on the population of Africa: the implications for education, health and employment*, Londres (Royaume-Uni), Fonds des Nations Unies pour la population.

———, 1996, *Population, poverty, structural adjustment programmes and quality of life in sub-Saharan Africa*, Dakar (Sénégal), Recherche PHRDA, document IDEP n° 1.

Aina, T.A., 1989, « The Nigerian crisis and the middle class. Vierteljahresberichte [Problems of international co-operation], *Journal of the Friedrich-Ebert-Stiftung*, n° 116 (juin), p. 173-180.

———, 1990, *Health, habitat and underdevelopment in Nigeria*, Londres (Royaume-Uni), Human Settlements Programme, International Institute for Environment and Development.

———, 1993, « Empowering environmental NGOs: the experience of the Nigerian Environmental Study Action Team », dans Sandbrook, R. et Halfani, M. (dir.), *Empowering people: building community, civic associations and legality in Africa*, Toronto (Ontario, Canada), Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto.

———, 1997a, *Globalization and social policy in Africa: issues and research directions*, Dakar (Sénégal), Conseil pour le développement de la recherche économique et sociale en Afrique, document de recherche n° 6, p. 96.

———, 1997b, « The state and civil society: politics, government and social organization in African cities », dans Racodi, C. (dir.), *The urban challenge in Africa: growth and management of its large cities*, Tokyo (Japon), Presses de l'Université des Nations Unies.

Altimir, O., 1997, « Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: efectos del ajuste y del Cambio en el Estilo de desarrollo », *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 37, n° 145, p. 3-30.

Álvarez, B. et Ruiz-Casares, M. (dir.), 1997, *Paths of change: education reforms underway in Latin America and the Caribbean*, Washington (DC, États-Unis), United States Agency for International Development.

Amin, S., 1972, « Underdevelopment and dependence in Black Africa: origins and contemporary forms », *Journal of Modern African Studies*, vol. 10, n° 4, p. 503-524.

———, 1990, *La faillite du développement en Afrique et dans le Tiers-Monde: une analyse politique*, Tokyo (Japon), Presses de l'Université des Nations Unies.

———, 1991, *L'empire du chaos : la nouvelle mondialisation capitaliste*, Paris (France), Éditions L'Harmattan.

Ananta, A. et Arifin, E. Nurvidya, 1991, *Projection of Indonesian population: 1990–2020*, Djakarta (Indonésie), Institut démographique, Université de l'Indonésie.

Anderson, B., 1996, *L'Imaginaire national : réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*, Paris (France), Éditions La Découverte.

Anderson, P., 1978, *L'État absolutiste : ses origines et ses voies*, Paris (France), Maspero.

Ardington, E. et Lund., F., 1995, « Pension and development: social security as complementary to programmes of reconstruction and development », *Development Southern Africa*, vol. 12, n° 4, p. 557–577.

Ardrey, R., 1967, *Le territoire : enquête personnelle sur les origines animales de la propriété et des nations*, Paris (France), Stock.

Bahmueller, C.F., 1981, *The National Charity Company: Jeremy Bentham's silent revolution*, Berkeley (CA, États-Unis), University of California Press.

Baker, R., 1995, « Sweeping changes shape a new Pacific Asia », *Asia Pacific Issues*, vol. 24, p. 1–8.

Bakker, I., 1994, « Introduction: Engendering macro-economic policy reform in the era of global restructuring and adjustment », dans Bakker, I. (dir.), *The strategic silence: gender and economic policy*, Londres (Royaume-Uni), Zed Books.

Banque mondiale, 1991, *Rapport sur le développement dans le monde*, Oxford (Royaume-Uni), Oxford University Press.

———, 1993a, *Le miracle de l'Asie de l'Est : croissance économique et politiques*, New York (NY, États-Unis), Oxford University Press.

———, 1993b, *The Social Dimensions of Adjustment program: a general assessment*, Washington (DC, États-Unis), Social Dimensions of Adjustment Steering Committee.

———, 1994, *L'ajustement en Afrique : réformes, résultats et chemin à parcourir, Rapport de la Banque mondiale sur les politiques du développement*, New York (NY, États-Unis), Oxford University Press.

———, 1995a, *Global economic prospects and the developing countries: 1995*, Washington (DC, États- Unis), Banque mondiale.

———, 1995b, *Priorités et stratégies pour l'éducation*, Washington (DC, États-Unis), Banque mondiale.

———, 1995c, *Rapport sur le développement dans le monde*, Oxford (Royaume-Uni), Oxford University Press.

———, 1996, *Rapport sur le développement dans le monde*, Oxford (Royaume-Uni), Oxford University Press.

Barber, B., 1992, « Jihad vs. McWorld », *Atlantic Monthly*, mars, p. 53–65.

Bardhan, P., 1995, « Research on poverty and development twenty years after redistribution with growth », Conférence annuelle sur les aspects économiques du développement (1er–2 mai 1995, Washington, DC, États-Unis), Washington (DC, États-Unis), Banque mondiale.

Barro, R., 1991, « Economic growth in a cross-section of countries », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, n° 2, p. 407–443.

Barry, A., Osborne, T. et Rose, N. (dir.), 1996, *Foucault and political reason: liberalism, neo-liberalism and rationalities of government*, Chicago (IL, États-Unis), University of Chicago Press.

BAsD (Banque asiatique de développement), 1996, *Outlook: key indicators of development in Asian and Pacific countries*, Hong Kong (Chine), Oxford University Press.

Bathily, A., 1994, « The West African state in historical perspective », dans Osaghae, E. (dir.), *Between state and civil society in Africa*, Dakar (Sénégal), Conseil pour le développement de la recherche économique et sociale en Afrique.

Becker, G., 1964, *Human capital: a theoretical and empirical analysis*, Princeton (NJ, États-Unis), Princeton University Press.

Behrman, J., 1993, « Investing in human resources », dans *Progrès économique et social en Amérique latine : rapport de 1993*, Washington (DC, États-Unis), Banque interaméricaine de développement, p. 202–210.

Beneria, L. et Mendoza, B., 1995, « Structural adjustment and social emergency funds: the cases of Honduras, Mexico and Nicaragua », *Journal européen de recherche sur le développement*, vol. 7, n° 1, p. 53–76.

Bessis, S., 1995, *From social exclusion to social cohesion: a policy agenda, Symposium Roskilde, 1995*, Paris (France), Conseil intergouvernemental pour la gestion des transformations sociales, document stratégique MOST, n° 2.

Bhorat, H., 1995, « The South African social safety net: past, present and future », *Development Sou'hern Africa*, vol. 12, n° 4, p. 595–604.

BID (Banque interaméricaine de développement), 1996, *Progrès économique et social en Amérique du Sud : rapport de 1996*, Baltimore (MD, États-Unis), Johns Hopkins University Press.

BID et PNUD (Banque interaméricaine de développement et Programme des Nations Unies pour le développement), 1993, *Social reform and poverty: towards an integrated development agenda*, Washington (DC, États-Unis), BID ; New York (NY, États-Unis), PNUD.

Blank, R., 1993, « Does a larger safety net mean less economic flexibility? », dans R. Freeman, Russell Sage (dir.), *Working under different rules*, New York (NY, États-Unis).

Bonvin, J., 1997, « Globalization and linkages: challenges for development policy », *Development*, vol. 49, n° 2, p. 39–42.

Booth, A., 1995, « Southeast Asian economic growth: can the momentum be maintained? », *Southeast Asian Affairs*, 1995 (Annuaire), p. 28–43.

Boothroyd, P., 1995, « Policy assessment », dans Vanclay, F. et Bronstein, D.A. (dir.), *Environmental and social impact assessment*, New York (NY, États-Unis), John Wiley & Sons Ltd, p. 83–126.

Bourguignon, F., de Melo, J. et Morrisson, C., 1991, « Poverty and income distribution during adjustment: issues and evidence from the OECD project », *World Development*, vol. 19, p. 1485–1508.

Bourne, R., 1946, « Herd impulses and the stare », dans Browne, W.R. (dir.), *Leviathan in crisis*, New York (NY, États-Unis), Viking Press.

Boyden, J., 1990, « Childhood and the policy-makers: a comparative perspective on the globalization of childhood », dans James, A. et Prout, A. (dir.), *Constructing and reconstructing childhood: contemporary issues in the sociological study of childhood*, Londres (Royaume-Uni), Falmer Press.

Bradford, C., 1993, « El dinamismo del crecimiento y la reforma », dans BID-PNUD (Banque interaméricaine de développement et du Programme des Nations Unies pour le développement), *Reforma social y probreza*, Washington (DC, États-Unis), BID, PNUD.

Bray, M., 1996, *Counting the full cost: parental and community financing of education in East Asia*, Banque mondiale ; Washington (DC, États-Unis), Fonds des Nations Unies pour l'enfance.

Broad, D. et Foster, L. (dir), 1992, *The New World Order and the Third World*, Montréal (Québec, Canada).

Brooks, E. et Nyireade, V., 1987, « Social welfare in Zambia », dans Dixon, J. (dir.), *Social welfare in Africa*, Bakenham (Royaume-Uni), Croom Helm.

Brunei-Darussalam, sans date, *Demographic situation and population projections, 1991–2011*, Division de la statistique, Unité de la planification économique, Brunei-Darussalam.

Bui, Gia Thinh, 1996, « Vietnam: decentralization through people's committee », dans Osteria, T. (dir.), *Social sector decentralization: lessons from the Asian experience*, Manille (Philippines), La Salle University Press – Assessment of Social Policy Reform Program Initiative ; Ottawa (Ontario, Canada), Centre de recherches pour le développement international, p. 160–211.

Bukharin, N., 1977, *L'économie mondiale et l'impérialisme : esquisse économique*, Paris (France), Éditions Anthropos.

Burdette, M.M., 1988, *Zambia: between two worlds*, Boulder (CO, États-Unis), Western Press.

Burdge, R.J. et Vanclay, F., 1995, « Social impact assessment », dans Vanclay, F. et Bronstein, D.A., *Environmental and social impact assessment*, New York (NY, États-Unis), John Wiley & Sons Ltd, p. 31–65.

Calderon, F. et Dos Santos, M.R. (dir.), 1991, *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina: veinte tesis sociopoliticas y un corolario*, Santiago (Chili), Fondo de Cultura Económica.

Camilleri, J.A. et Falk, J., 1992, *The end of sovereignty: the politics of a shrinking and fragmenting world*, Londres (Royaume-Uni), Edward Elgar.

Campbell, D., 1993, *The voluntary non-profit sector: an alternative*, Kingston (Ontario, Canada), School of Policy Studies, Queen's University, document de discussion n° 93-13.

CEA (Confederación de Educadores Americanos), 1997, *La responsibilidad social de los sindicatos ante la educación y el desarrollo democrático*, Mexico (Mexique), CEA, D.F., Cuadernos de Trabajo 9, 55 p.

CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía), 1996, *Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina*, Santiago (Chili), Centro Latinoamericano de Demografía.

CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes), 1990, *Transformation du processus de production dans un climat d'équité*, Santiago (Chili), CEPALC.

———, 1995, *Social panorama of Latin America*, 1995, Santiago (Chili), CEPALC.

———, 1997, *Social panorama of Latin America*, 1996, Santiago (Chili), CEPALC.

CEPALC et BRALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes ; bureau de l'UNESCO pour la région de l'Amérique latine et des Caraïbes), 1992, *Educational situation of Latin America and the Caribbean, 1980–1989*, Santiago (Chili), CEPALC.

CESAP (Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique), 1990, « Government–NGO cooperation in social development », Actes du colloque sur la coopération entre les organismes gouvernementaux et les organisations non gouvernementales dans la planification et la fourniture des services sociaux (1990, Hong Kong), Bangkok (Thaïlande), CESAP, 449 p.

———, 1991a, *Enhancing the role of NGOs in the implementation of the Agenda for Action on Social Development in the ESCAP Region*, New York (NY, États-Unis), Nations Unies, 65 p.

———, 1991b, « Proceedings », 4e Asian and Pacific Ministerial Conference on Social Welfare and Social Development (7–11 oct. 1991, Nations Unies), New York (NY, États-Unis), 298 p.

———, 1992a, *Social development strategy for the ESCAP Region towards the year 2000 and beyond*, New York (NY, États-Unis), Nations Unies, 44 p.

———, 1992b, *Towards a social development strategy for the ESCAP Region*, New York (NY, États- Unis), Nations Unies, 226 p.

———, 1994, *Social development agenda for the ESCAP Region in the twenty-first century*, rencontre de cadres supérieurs, 12–15 oct., Manille (Philippines), CESAP, Bangkok (Thaïlande), 22 p.

———, 1995, *Déclaration de Manille sur l'Agenda pour le développement social dans la région de la CESAP*, New York (NY, États-Unis), Nations Unies, 44 p.

———, 1996, *Steps taken in the implementation of the Agenda for Action on Social Development in the ESCAP Region*, Bangkok (Thaïlande), CESAP, 49 p.

———, 1997, *Population and development indicators for Asia and the Pacific*, New York (NY, États- Unis), Nations Unies.

CGG (Commission on Global Governance), 1995, *Our global neighbourhood*, Oxford (Royaume- Uni), Oxford University Press.

Chambers, R., 1994, *Poverty and livelihoods: whose reality counts? An overview prepared for the Stockholm Roundtable on Global Change, 1994*, Sussex (Royaume-Uni), Institute of Development Studies.

Chikulo, B.C., 1985, « Decentralization in centralism: an analysis of the Zambian experience (1964–1981) », dans Osei-Hwedie, K. et Ndulo, M., *Issues in Zambian development*, Nyangwe (Zaïre), Omenana.

Chole, E., 1991, « Introduction: What is social development? », dans Mohammed, D., *Social development in Africa: strategies, policies and programmes after the Lagos Plan*, Londres (Royaume-Uni), Hans Zell Publisher, Monographies ACARTSOD.

Choo, K.K., 1989, « Modernization and social development in Malaysia », *Regional Development Dialogue*, vol. 10, p. 38–60.

Clarke, I.M., 1985, *The spatial organization of multinational corporations*, Londres (Royaume-Uni), Croom Helm.

CMEPT (Conseil mondial de l'éducation pour tous), 1990, *Meeting basic learning needs: a vision for the 1990s*, New York (NY, États-Unis), Fonds des Nations Unies pour l'enfance, 164 p.

CNDES (Commission nationale du développement économique et social), 1995, *Projections démographiques pour la Thaïlande, 1990–2020*, Bangkok (Thaïlande), CNDES.

Commonwealth Secretariat, 1989, *Engendering adjustment for the 1990s*, Londres (Royaume-Uni), Commonwealth Expert Group on Women and Structural Adjustment, Commonwealth Secretariat.

Cornia, G.A., Jolly, R. et Stewart, F., 1987, *L'ajustement à visage humain*, vols. I et II, Paris (France), Economica.

Coser, L.A., 1982, *Les fonctions du conflit social*, Paris (France), Presses Universitaires de France.

CRDI (Centre de recherches pour le développement international), 1996, « Social development in the developing world: the challenge of policy performance », communication présentée au colloque sur le développement social et les politiques publiques (30–31 mai 1996, Hull, Québec, Canada), Ottawa (Ontario, Canada), Agence canadienne de développement international.

Crowder, M., 1968, *West Africa under colonial rule*, Londres (Royaume-Uni), Hutchinson.

Culpeper, R., 1987, *Forced adjustment: the export collapse in sub-Saharan Africa*, Ottawa (Ontario, Canada), Institut Nord-Sud.

Dahlman, C.H., 1989, *Impact of technological change on industrial prospects for the LDCs*, Washington (DC, États-Unis), Banque mondiale, Industry Series, document de travail du Département de l'industrie et de l'énergie, n° 2.

———, 1991, « The role of government: education policy, technical change, R&D, and competitive advantage », dans Haque, I., *International competitiveness: interaction of the public and the private sectors*, Washington (D.C., États-Unis), Institut de développement économique de la Banque mondiale.

Daniel, R., 1985, « Zambia's structural adjustment or downward spiral? », *IDS Bulletin*, vol. 16, p. 3.

De Dios, E., 1995, « The Philippine economy: what's right, what's wrong », *Southeast Asian Affairs*, 1995 (Annuaire), p. 274–288.

de Swaan, A., 1992, « Perspectives for transnational social policy », *Government and Opposition*, vol. 27, n° 1, p. 33–51.

Deacon, B., 1995, « The Globalization of social policy and the socialization of global politics », *Social Policy Review*, vol. 7, p. 55–76.

Demery, L. et Squire, L., 1996, « Macroeconomic adjustment and poverty in Africa: an emerging picture », *Chronique de recherche de la Banque mondiale*, vol. 11, n° 1, p. 39–59.

Dillinger, W., 1994, *Decentralization and its implications for service delivery*, Washington (DC, États-Unis), Gestion urbaine et finances municipales, Banque mondiale, Programme de gestion urbaine, n° 16.

Dillon, M., 1995, « Security, philosophy and politics », dans Featherstone, M., Lash, S. et Robertson, R., *Global modernities*, Londres (Royaume-Uni), 1987, Sage.

Dowling, J.M. et Castillo, C.N., 1996, « Recent economic developments in Southeast Asia », *Southeast Asian Affairs*, 1996 (Annuaire).

Drucker, P., 1989, *Les nouvelles réalités*, Paris (France), InterÉditions.

Drysdale, P. et Elek, A., 1995, « Community-building in East Asia and the Pacific », communication présentée à un colloque, 20–22 septembre 1995, Tokyo (Japon), Australian National University, Canberra (Australie), 28 p.

Duy [autrefois Le Van Duy], L.V., 1994, « The population of Vietnam by the year 2014 », dans *Population Documentation and Information Centre*, Hanoï (Viêt Nam).

Elias, N., 1992, *Time: an essay* [traduction de E. Jephcott], Blackwell, Oxford (Royaume-Uni).

Emmerij, L., 1993a, « Ejes estrategicos para la reforma social », dans BID–PNUD (Banque interaméricaine de développement et Programme des Nations Unies pour le développement), *Reforma social y probreza*, Washington (DC, États-Unis), BID ; New York (NY, États-Unis), PNUD.

———, 1993b, « The World Bank's approach to social sector lending and poverty alleviation », communication rédigée pour le Groupe des 24, juin 1993, Paris (France), Banque mondiale, Washington (DC, États-Unis).

Endanda, K., 1993, « Éducation et societé », dans Mbaya, K. (dir.), *Zaïre : vers quelles destinées ?*, Dakar (Sénégal), Conseil pour le développement de la recherche économique et sociale en Afrique.

Esping-Andersen, G., 1990, *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge (MA, États-Unis), Polity Press.

———, 1994, *After the Golden Age: the future of the welfare state in the New Global Order*, Sommet mondial pour le développement social, Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, Genève (Suisse), document hors-série n° 7.

Espinola, V., 1991, *Descentralizacion del sistema escolar en Chile*, Santiago (Chili), Comparative and International Development Education.

Etta, F.E., 1994, « Gender issues in contemporary African education », *Africa Development*, vol. 19, n° 4, p. 57–84.

Fadayomi, T.O., 1991, « The history of social development in Gambia, Ghana, Nigeria », dans Mohammed, D. (dir.), *Social development in Africa: strategies, policies and programmes*

after the Lagos Plan », Londres (Royaume-Uni), Hans Zell Publisher, Monographies ACARTSOD.

Faist, T., 1995, « Boundaries of welfare states: immigrants and social rights on the national and supranational level », dans Miles, R. et Thränhardt, D. (dir.), *Migration and European integration*, Madison (NJ, États-Unis), D. Farleigh Dickinson University Press.

Falk, R., 1993, « Democratising, internationalising and globalising: a collage of images », *Third World Quarterly*, vol. 13.

Faria, V. et Guimaraes Castro, M.H., 1990, « Social policy and democratic consolidation in Brazil », dans Graham, L.S. et Wilson, R.H. (dir.), *The political economy of Brazil*, Austin (TX, États- Unis), University of Texas Press.

Farnsworth, C.H., 1990, « Report by World Bank sees poverty lessening by 2000 except in Africa », *The New York Times*, 16 juillet, A3.

Founou-Tchuigoua, B., 1996, « Africa confronted with the ravages of neo-liberalism », *Africa Development*, vol. 21, n° 2–3, p. 5–24.

Fowler, A., 1992, « Distant obligations: speculations on NGO funding and the global market », *Review of African Political Economy*, vol. 5, p. 9–29.

———, 1995, « NGOs and the globalization of social welfare: perspectives from East Africa », dans Semboja, J. et Therkildsen, O. (dir.), *Service provision under stress in East Africa*, Copenhague (Danemark), Centre pour la recherche sur le développement de Copenhague.

Fraile, P., 1994, « La voluntad de ordenar: la ciencia de policía Española, Suplementos », *La Geografía Hoy*, vol. 43 (avril).

Freeman, N., 1996, « Vietnam: better managing reform », *Southeast Asian Affairs*, 1996 (Annuaire), p. 385–402.

Fyle, M.C., 1993, *The state and the provision of social services in Sierra Leone since independence, 1961–1991*, dans Fyle, M.C. (dir.), 1993, Conseil pour le développement de la recherche économique et sociale en Afrique (Dakar, Sénégal).

Gayi, S.K., 1995, « Adjusting to the social costs of adjustment in Ghana: problems and prospects », *European Journal of Development Research*, vol. 7, n° 1, p. 77–99.

GDB (Gouvernement du Botswana), 1995, *Proposals for a community based programme strategy for rural development*, Gaborone (Botswana), Ministère des Finances et de la Planification du développement.

GDC (Gouvernement du Canada), 1995, *Le Canada dans le monde : énoncé du gouvernement*, Groupe Communication Canada, Ottawa (Ontario, Canada), F2-147/1995.

Gibbon, P., 1995, « Towards a political economy of the World Bank, 1970–1990 », dans Mkandawire, T. et Olukoshi, A. (dir.), *Between liberalization and oppression: the politics of structural adjustment in Africa*, Dakar (Sénégal), Conseil pour le développement de la recherche économique et sociale en Afrique.

Gibbon, P. et Olukoshi, A.O., 1996, *Structural adjustment and socioeconomic change in sub-Saharan Africa: some conceptual, methodological and research issues*, Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala (Suède), rapport de recherche n° 102.

Giddens, A., 1991, *Modernity and self-identity*, Stanford (CA, États-Unis), Stanford University Press.

————, 1994, *Les conséquences de la modernité*, Paris (France), Éditions L'Harmattan.

————, 1995, *Affluence, poverty and the idea of a post-scarcity society*, Genève (Suisse), Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, document de discussion n° DP 63.

Goliber, T.J., 1989, « Africa's expanding population: old problems, new policies », *Population Bulletin*, vol. 44, n° 3.

Gottmann, J., 1973, *The significance of territory*, Charlottesville (VA, États-Unis), University Press of Virginia.

Gruat, J.-V., 1990, « Les régimes de sécurité sociale en Afrique : tendances et problèmes contemporains », *Revue internationale du travail*, vol. 129, n° 4, p. 443-462.

Guerreiro-Ramos, A., 1970, « Modernization towards a possibility model », dans Berlin, W.A. et Totten, S.O. (dir.), *Developing nations: quest for a model*, New York (NY, États-Unis), van Nortrand Reinhold.

Guhan, S., 1994, « Stratégies de sécurité sociale dans les pays en développement », *Revue internationale du travail*, vol. 133, n° 1, p. 37-58.

Hausman, R., 1994, « Le rôle de la politique sociale dans la pérennité des réformes », dans Bradford, C. (dir.), *Redéfinir l'État en Amérique latine*, Paris (France), Organisation de coopération et de développement économiques, p. 187-206.

HCNUR (Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés), 1993, *Les réfugiés dans le monde*, Paris (France), Éditions La Découverte.

Heilbroner, R., 1993, *Le capitalisme du XXIe siècle*, Saint-Laurent (Québec, Canada), Éditions Bellarmin.

————, 1995, *Visions of the future: the distant past, yesterday, today, and tomorrow*, New York (NY, États-Unis), Oxford University Press.

Held, D. (dir.), 1991, « Democracy, the nation-state and the global system », *Political theory today*, Stanford (CA, États-Unis), Stanford University Press.

Helwege, A., 1995, « Poverty in Latin America: back to the abyss? », *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, vol. 37, n° 3, p. 99-123.

Herbold Green, R., 1996, « Not farewell but fare forward voyagers: Africa into the 21st century », dans Onimode, B. et Synge, R. (dir.), *Issues in African development: essays in honour of Adebeyano Adedeji at 65*, Lagos (Nigeria), Heinemann Educational Books, p. 265-303.

Hernández Mella, R., 1997, « The perspective of the reformers », dans Alvarez, B. et Ruiz-Casares, M. (dir.), *Paths of change: education reforms underway in Latin America and the Caribbean*, Washington (DC, États-Unis), United States Agency for International Development, p. 44-46.

Hill, M. et Bramley, E., 1986, *Analysing social policy*, Blackwell (Oxford, R.-U.).

Hintze, O. [avec la collaboration de Gilbert, F. (dir. et auteur de l'introduction)], 1975, *The historical essays of Otto Hintze*, New York (NY, États-Unis), Oxford University Press.

Hope, K.R. (dir.), 1997, *Structural adjustment, reconstruction and development in Africa* (Londres, Royaume-Uni), Avebury.

Hughes, H., 1994, « Development in Asia: a 50 years policy perspective », *Asia Pacific Development Journal*, vol. 1, p. 1–25.

Hume, L.J., 1981, *Bentham and bureaucracy*, Cambridge (Royaume-Uni), Cambridge University Press.

Hunsley, T.M. (dir.), 1992, *Social policy in the global economy*, School of Policy Studies, Kingston (Ontario, Canada), Queen's University.

Hutchful, E., 1994, « Smokes and mirrors: the World Bank's Social Dimensions of Adjustment (SDA) Programme », *Review of African Political Economy*, vol. 21, n° 62, p. 569–584.

Huysmans, J., 1995, « Migrants as a security problem: dangers of "securitizing" societal issues », dans Miles, R. et Thränhardt, D. (dir.), *Migration and European integration*, Madison (NJ, États-Unis), Farleigh Dickinson University Press.

Hyden, G., 1980, *Beyond Ujamaa in Tanzania*, Berkeley (CA, États-Unis), University of California Press.

Iglesias, E., 1993, « Reforma económica y reforma social: visión integral », dans BID-PNUD (la Banque inter-américaine de développement et Programme des Nations Unies pour le développement), *Reforma social y probreza*, Washington (DC, États-Unis), BID ; New York (NY, États-Unis), PNUD.

INS (Institut national de statistique), 1996, *Enquête démographique sur le Cambodge*, INS, Phnom Penh (Cambodge), ministère de la Planification.

Jinadu, G., 1980, « Social development in Africa: a proposed change model », *Journal of Business and Social Studies*, vol. 4, n° 1, p. 57–71.

JMCI (Japon, ministère du Commerce et de l'Industrie), 1994, *Japanese overseas development assistance*, JMCI, Tokyo (Japon).

JMF (Japon, ministère des Finances), 1994, *Overseas development assistance*, JMF, Tokyo (Japon).

Johnson, A.F., 1977, « Strengthening society. III: Social security », dans Johnson, A.F. et Stritch, A.J. (dir.), *Canadian public policy: globalization and political parties*, Toronto (Ontario, Canada), Copp Clark Ltd.

Jordan, B., 1996, *A theory of poverty and social exclusion*, Cambridge (MA, États-Unis), Polity Press.

Kaplan, R.D., 1994, « The coming anarchy », *Atlantic Monthly*, fév., p. 44–76.

Kaseke, E., 1994, *A situation analysis of the Social Development Fund*, Harare (Zimbabwe), École de travail social, document hors-série n° 2.

———, 1995, « Interpretations of society and social policy », *Journal of Social Development in Africa*, 1995.

Kennedy, P., 1993, « Preparing for the 21st century: winners and losers », *The New York Review of Books*, 11 fév., p. 32–44.

Khumalo, T.F., 1992, « Swaziland », dans Hall, N. (dir.), *The social implications of structural adjustment programmes in Africa*, École de travail social, Harare (Zimbabwe).

Kibuka, E.P., 1990, « The African social situation: major elements », dans l'African Centre for Applied Research and Training in Social Development (ACARTSOD), *The African social situation: crucial factors of development and transformation*, Londres (Royaume-Uni), Hans Zell Publisher.

Konate, H., 1997, *Politique sociale en Afrique de l'Ouest et du Centre*, Ottawa (Ontario, Canada), Centre de recherches pour le développement international.

Koselleck, R., 1979, *Le règne de la critique* [traduit de l'allemand par Hans Hildenbrand], Paris (France), Éditions de Minuit.

———— , 1990, *Le futur passé : contribution à la sémantique des temps historiques* [traduit de l'allemand par Jochen Hoock et Marie-Claire Hoock], Paris (France), Éd. de l'École des hautes études en sciences sociales.

La Prensa, 1996, *Pintan negro panorama de América Latina y el Caribe*, La Prensa, Managua (Nicaragua), Domingo, 7 juil., p. 15.

Laakso, L., Olukoshi, A.O., 1996, « The crisis of the post-colonial nation-state project in Africa », dans Olukoshi, A.O. et Laakso, L., *Challenges to the nation-state in Africa*, Uppsala (Suède), Nordiska Afrikainstitutet ; Helsinki (Finlande), Institut des études du développement, Université de Helsinki.

Laing, R.D., 1979, *Le moi divisé : de la santé mentale à la folie*, Paris (France), Stock.

Lall, S., 1990, *Promouvoir la compétitivité dans les pays en développement*, Paris (France), Organisation de coopération et de développement économiques.

Lamont, J., 1996, « Reality bites and Zambians go to the polls accepting that government no longer owes them a living », *The Sunday Independent*, le 17 novembre, p. 12.

Lash, C., 1994, *The revolt of the elites*, Harper's, novembre.

Le Goff, J., 1964, *Civilisation de l'Occident médiéval, 400-1500*, Paris (France), Arthaud.

Lefebvre, H., 1991, *The production of space* [traduction de D.N. Smith], Blackwell, Oxford (Royaume-Uni).

Leoprapai, B., 1996, « Thailand: translating policy into action », dans Osteria, T. (dir.), *Social sector decentralization: lessons from the Asian experience*, Manille (Philippines), La Salle University Press, p. 85–123.

Lockheed, M., Jamison, D. et Lau, L., 1980, « Farmer education and farmer efficiency: a survey », *Economic Development and Cultural Change*, vol. 29, n° 1, p. 37–76.

Lockheed, M. et Verspoor, A.M., 1991, *Improving primary education in developing countries*, New York (NY, États-Unis), Oxford University Press.

Long, C., Soeung, S.C., Menkea, M., Sprechmann, S. et Kerr, H., 1995, *KAP survey on fertility and contraception in Cambodia*, Phnom Penh (Cambodge), ministère de la Santé.

Long, D.C., 1977, *Bentham on liberty: Jeremy Bentham's idea of liberty in relation to his utilitarianism*, Toronto (Ontario, Canada), University of Toronto Press.

Luhmann, N., 1982, *The differentiation of society*, New York (NY, États-Unis), Columbia University Press.

————, 1990, *Essays on self-reference*, New York (NY, États-Unis), Columbia University Press.

————, 1993, *Risk a sociological theory*, New York (NY, États-Unis), A. de Gruyter.

Luke, J.F., 1992, « Managing interconnectedness: the new challenge for public administration », dans M.T. Bailey et Mayer, R.T. (dir.), *Public management in an interconnected world*, New York (NY, États-Unis), Greenwood Press.

Lusting, N., 1994, « Coping with austerity: poverty and inequality in Latin America », communication présentée à la 9e session de l'Inter-American Dialogue, 8–10 avril 1994, Washington (DC, États- Unis), Inter-American Dialogue, Washington (DC, États-Unis).

Lynn, L.E., 1992, « Welfare reform and the revival of ideology: an essay review », *Social Service Review*, vol. 66, nº 4, p. 643–654.

Mabogunje, A.L., 1968, *Urbanization in Nigeria*, New York (NY, États-Unis), Africana University Press.

Mabote, T., 1996, « Ministry supports safe water supply », *Daily News*, Gaborone (Botswana), nº 221 (21 nov.), p. 1.

MacIver, R.M., 1964, *The modern state*, Oxford (Royaume-Uni), Oxford University Press.

MacKintosh, M., 1995, « Competition and contracting in selective social provisioning », *European Journal of Development Research*, vol. 7, nº 1, p. 26–52.

MacPherson, S., 1982, *Social policy in the Third World*, Brighton (Royaume-Uni), Wheatsheaf.

————, 1989, « Social welfare delivery systems and receiving mechanisms at the local level », *Regional Development Dialogue*, vol. 1, p. 67–77.

Magdoff, H., 1970, *L'âge de l'impérialisme*, Paris (France), Maspero.

Malloy, J.M., 1991, *Statecraft, social policy, and governance in Latin America*, Pittsburgh (PA, États-Unis), University of Pittsburgh, document de travail nº 151.

————, 1993, « Statecraft, social policy, and governance in Latin America », *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 6, nº 2, p. 220–274.

Malo, M., 1996, « Indonesia: setting the stage for full regency autonomy by 1997 », dans Osteria, T. (dir.), *Social sector decentralization: lessons from the Asian experience*, Manille (Philippines), La Salle University Press, p. 124–159.

Manchester, W., 1993, *A world lit only by fire: the medieval mind and the Renaissance*, Boston (MA, États-Unis), Little, Brown.

Manyire, H. et Asingwiire, N., 1996, *The state and dynamics of social policy practice and research in Uganda*, Université Makerere, Kampala (Ouganda), rapport de recherche présenté au projet régional de pratique et de recherche sur les politiques sociales en Afrique de l'Est et Afrique australe, polycopie.

Marc, A., Graham, C., Scharter, M. et Schmidt, M., 1995, *Social action programs and social funds: a review of design and implementation in sub-Saharan Africa*, Washington (DC,

États-Unis), Banque mondiale, série du Département technique sur l'Afrique, document de discussion n° 274.

Marcum, J.A., 1988/89, « Africa: a continent adrift », *Foreign Affairs*, vol. 68, n° 1, p. 159–179.

Marshall, R. et Tucker, M., 1992, *Thinking for a living: education and the wealth of nations*, New York (NY, États-Unis), Basis Books.

Marshall, T.S., 1965, *Citizenship and social class*, Cambridge (Royaume-Uni), Cambridge University Press.

Mbaya, K., 1995, « The economic crisis, adjustment and democracy in Africa », dans Chole, E. et Ibrahim, J. (dir.), *Processus de démocratisation en Afrique, problèmes et perspectives*, Dakar (Sénégal), Conseil pour le développement de la recherche économique et sociale en Afrique.

McMeekin, R., 1996, *Coordination of external assistance in Latin America and the Caribbean*, Santiago (Chili), Fonds des Nations Unies pour l'enfance.

Meier, G.M., 1993, « The new political economy and policy reform », *Journal of International Development*, vol. 5, n° 4, p. 381–389.

Mesa-Lago, C., 1996, « Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales », *Revista de la CEPAL*, vol. 60 (déc.), p. 73–94.

Mhone, G.C.Z., 1995, « The Social Dimensions of Adjustment (SDA) Programme in Zimbabwe ; a critical review and assessment », *European Journal of Development Research*, vol. 7, n° 1, p. 101–123.

Middleton, J., Ziderman, A. et Van Adams, A., 1993, *Skills for productivity: vocational education and training in developing countries*, New York (NY, États-Unis), Oxford University Press.

Migdal, J.S., 1988, *Strong societies and weak states: state society relations and state capabilities in the Third World*, Princeton (NJ, États-Unis), Princeton University Press.

Mishra, R., 1995, « Social policy after socialism », *Social Policy Review*, vol. 7, p. 37–54.

Mitchell, J., 1992, « The nature and government of the global economy », dans McGrew, A.G. *et al.* (dir.), *Global politics: globalization and the nation state*, Cambridge (MA, États-Unis), Polity Press.

Mittelman, J.H., 1995, « Rethinking the international division of labour in the context of globalization », *Third World Quarterly*, vol. 16, n° 2, p. 273–295.

Mkandawire, T., 1989, *Structural adjustment and agrarian crisis in Africa*, Dakar (Sénégal), Conseil pour le développement de la recherche économique et sociale en Afrique, document de travail n° 2/89.

————, 1995, « Adjustment, political conditionality and democratization in Africa », dans Chole, E. et Ibrahim, J. (dir.), *Processus de démocratisation en Afrique, problèmes et perspectives*, Dakar (Sénégal), Conseil pour le développement de la recherche économique et sociale en Afrique.

Mkandawire, T. et Olukoshi, A. (dir.), 1995, *Between liberalization and oppression: the politics of structural adjustment in Africa*, Dakar (Sénégal), Conseil pour le développement de la recherche économique et sociale en Afrique.

Mohammed, D.,'1991, *Social development in Africa: strategies, policies and programmes after the Lagos Plan*, Londres (Royaume-Uni), Hans Zell Publisher, monographies ACARTSOD.

Montenegro, A., 1996, *An incomplete educational reform: the case of Colombia*, Washington (DC, États-Unis), Banque mondiale, Human Capital Development and Operation Policy Working Paper N° 60, 19 p.

Moon, B.E. et Dixon, W.J., 1992, « Basic needs and growth–welfare trade offs », *International Studies Quarterly*, vol. 36, p. 191–212.

Moore, M. et Robinson, M., 1994, « Can foreign aid be used to promote good governance in developing countries? », *Ethics and International Affairs*, vol. 8, p. 141–158.

Morales-Gómez, D. et Torres, M. (dir.), 1990, *The state, corporatist politics, and educational policy making in Mexico*, New York (NY, États-Unis), Praeger.

———, 1995, *Social policy in a global society: parallels and lessons from the Canada–Latin America experience*, Ottawa (Ontario, Canada), Centre de recherches pour le développement international.

Morna, C.L., 1989, « Beyond the drought », *Africa Report*, nov.-déc. 1989, p. 30–33.

Morton, F. et Ramsay, J. (dir.), 1987, *The birth of Botswana: a history of the Bechuanaland Protectorate from 1910 to 1966*, Gaborone (Botswana), Longman Botswana.

Mosley, P., 1994, « Decomposing the effects of structural adjustment: the case of sub-Saharan Africa », dans Van der Hoeven, R. et Van der Kraaij, F. (dir.), *L'ajustement structurel et au-delà en Afrique subsaharienne*, Londres (Royaume-Uni), James Currey.

Muller, W.C. et Wright, V. (dir.), 1994, « The state in Western Europe: retreat or redefinition? », *Western European Politics*, vol. 17, n° 3, numéro spécial, p. 52–76.

Mutahaba, G., 1989, *Reforming public administration for development: experiences from eastern Africa*, Hartford (CT, États-Unis), Kumrian Press.

Muzaale, P.J., 1988, « The organizational delivery of social services to rural areas », *Journal of Social Development in Africa*, vol. 3, n° 2, p. 33–48.

Mwansa, L-K., 1995, « Participation of non-governmental organizations in social development process in Africa: implications », *Journal of Social Development in Africa*, vol. 10, n° 1, p. 56–75.

Nations Unies, 1994, *World urbanization prospects: the 1994 revision*, New York (NY, États-Unis), Nations Unies, document ST/ESA/SER.A/150.

———, 1995, *Déclaration et programme de Copenhague, Sommet mondial pour le développement social*, 6–15 mars, New York (NY, États-Unis), Nations Unies.

———, 1996a, *Levels and trends of contraceptive use as assessed in 1994*, New York (NY, États- Unis), Nations Unies, document ST/ESA/SER.A/146.

———, 1996b, *Rapport de statistiques de la population et de l'état civil*, 1er juillet, New York (NY, États-Unis), Nations Unies.

Nisbet, R.A., 1981, *The quest for community*, Oxford (Royaume-Uni), Oxford University Press.

Nkrumah, K., 1967, *Axioms of Kwame Nkrumah*, New York (NY, États-Unis), Freedom Fighters Edition,International Publishers.

O'Donnell, G., 1992, « Transitions, continuities, and paradoxes », dans Mainwaring, S., O'Donnell, G. et Valenzuela, J.S. (dir.), *Issues in democratic consolidation: the new South American democracies in comparative perspective*, Notre Dame (IN, États-Unis), University of Notre Dame Press, p. 17-56.

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), 1995, *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris (France).

————, 1996, *Development co-operation: a report* de Michel, James H., Paris (France), OCDE.

————, 1997, *20 ans d'aide au Sahel, un bilan pour envisager la coopération de la génération à venir*, Paris (France), OCDE, SAH/D (97)463.

Oman, C.P., 1997, « The policy challenges of globalization and regionalization », *Development*, vol. 49, n° 2, p. 43-53.

OMS (Organisation mondiale de la santé), 1989, *Stratégie mondiale de la santé pour tous d'ici l'an 2000, Deuxième rapport de suivi des progrès dans la mise en œuvre des stratégies de la santé pour tous*, OMS, Genève (Suisse), A42/4.

OMS et UNICEF (Organisation mondiale de la santé et Fonds des Nations Unies pour l'enfance), 1996, *Estimates of maternal mortality: a new approach by WHO and UNICEF*, Genève (Suisse), OMS.

Onokerhoraye, A.G., 1984, *Social services in Nigeria: an introduction*, Londres (Royaume-Uni), Routledge & Kegan Paul International.

Osei-Hwedie, K., 1990, « Social work and the question of social development in Africa », *Journal of Social Development in Africa*, vol. 5, n° 2, p. 87-99.

Osorio, S. et Ramirez, B., 1997, *Seguridad o inseguridad social: los riesgos de la reforma*, Mexico (Mexique), Triana Editores.

Osteria, T. (dir.), 1996, *Social sector decentralization: lessons from the Asian experience*, Manille (Philippines), La Salle University Press.

Ouma, S., 1995, « The role of social participation in the socioeconomic development of Uganda », *Journal of Social Development in Africa*, vol. 10, n° 2, p. 512.

Oxfam, 1993, *Africa — make or break: action for recovery*, Oxford (R.-U.), Oxfam, Rapport Oxfam.

Patel, L., 1992, *Restructuring social welfare: options for South Africa*, Johannesburg (Afrique du Sud), Ravan Press.

Patom, M., 1978, *Governing a metropolitan area in Thailand: a study of public policies in Bangkok Metropolis* (édition révisée), Syracuse (NY, États-Unis), Syracuse University, thèse de doctorat.

Paul, S.S. et Paul, J.A., 1995, « The World Bank, pensions and income (in)security in the global South », *International Journal of Health Services*, vol. 25, n° 4, p. 697-726.

Paye, J.-C., 1996, « Strategies for a learning society », *L'Observateur de l'OCDE*, vol. 119 (avril-mai), p. 4-5.

Petras, J., 1978, *Critical perspectives on imperialism and social class in the Third World*, New York, (NY, États-Unis), Monthly Review Press.

———, 1997, « Alternatives to neoliberalism in Latin America », *Latin American Perspectives*, vol. 24, n° 1, n° 92, p. 80–91.

Phongpaichit, P., 1996, « The Thai economy in the mid 1990's », *Southeast Asian Affairs*, 1996 (Annuaire), p. 369–381.

Pillay, Y.G. et Bond, P., 1995, « Health and social policies in the new South Africa », *International Journal of Health Services*, vol. 25, n° 4, p. 727–743.

PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement), 1991, *The social dimensions of the structural adjustment programme*, Harare (Zimbabwe), PNUD.

———, 1992, *Rapport sur le développement humain*, 1992, New York (NY, États-Unis), Oxford University Press.

———, 1993, *Rapport sur le développement humain*, 1993, New York (NY, États-Unis), Oxford University Press.

———, 1996, *Rapport sur le développement humain*, 1996, New York (NY, États-Unis), Oxford University Press, 229 p.

Ponte, S., 1994, « The World Bank and "adjustment in Africa" », *Review of African Political Economy*, vol. 66, p. 539–558.

Poulantzas, N., 1978, *L'État, le pouvoir, le socialisme*, Paris (France), PUF.

Preston, L.T., 1993, « Putting people first: poverty reduction and social reform in Latin America and the Caribbean », rapport présenté à la conférence de la Banque interaméricaine de développement sur la réforme sociale et la pauvreté, (fév., Washington, DC, États-Unis), Banque mondiale.

Prinsen, G. *et al.*, 1996, *PRA: contract and commitment for village development*, Gaborone (Botswana), ministère des Finances et de la Planification du développement, Département de l'éducation des adultes et du travail social, Université du Botswana.

Puryear, J., 1996, *Partners for progress*, Washington (DC, États-Unis), Inter-American Dialogue.

———, 1997, *Education in Latin America: problems and challenges, Program to Promote Educational Reform in Latin America and the Caribbean*, Inter-American Dialogue, Washington (DC, États- Unis), document hors-série n° 7 du PREAL.

Puryear, J. et Brunner, J., 1995, *Educación, equidad, y competitividad económica en las americas*, Washington (DC, États-Unis), Organisation des États américains.

Rabb, T.K., 1975, *The struggle for stability in early modern Europe*, New York (NY, États-Unis), Oxford University Press.

Rama, G., 1993, « Los modelos y la experiencia latinoamericana », dans BID-PNUD (Banque inter- américaine de développement et Programme des Nations Unies pour le développement), *Reforma social y probreza*, Washington (DC, États-Unis), BID ; New York (NY, États-Unis), PNUD.

Reich, R.B., 1991, *The work of nations: preparing ourselves for 21st-century capitalism*, New York (NY, États-Unis), Alfred Knopf.

Reimers, F. et McGinn, N., 1977, *Informed dialogue: using research to shape education policy around the world*, Westport (CT, États-Unis), Praeger.

Reinikka-Soininen, R., 1990, *Theory and practice in structural adjustment: the case of Zambia*, Helsinki (Finlande), Helsingin Kauppakorkea – Koullin Julkaisuja.

Richmond, A.H., 1994, *Global apartheid: refugees, racism, and the New World Order*, Toronto (Ontario, Canada), Oxford University Press.

Riggs, F.W., 1995, « Economic development and local administration: a study in circular causation », *Philippine Journal of Public Administration*, vol. 3, p. 86–146.

Rodgers, G., Gore, C. et Figueiredo, J.B., 1995, *Social exclusion: rhetoric, reality, response*, Genève (Suisse), Institut international d'études sociales, Organisation international du travail.

Rodriguez, N.P., 1995, « The real "New World Order": the globalization of racial and ethnic relations in the late twentieth century », dans Smith, M.P. et Feagin, J.R. (dir.), *The bubbling cauldron: race, ethnicity and the urban crisis*, Minneapolis (MN, États-Unis), University of Minnesota Press.

Rose, N., 1996a, « Governing "advanced" liberal democracies », dans Barry, A., Osborne, T. et Rose, N. (dir.), *Foucault and political reason: liberalism, neo-liberalism and rationalities of government*, Chicago (IL, États-Unis), University of Chicago Press, p. 37–64.

———, 1996b, « The death of the social? Refiguring the territory of government », *Economy and Society*, vol. 25, n° 3, p. 372–354.

Rosenau, J.N., 1992, « The relocation of authority in a shrinking world », *Comparative Politics*, vol. 24, n° 3, p. 253–272.

Rosenthal, G., 1990, « Some thoughts on poverty and recession in Latin America », *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, vol. 30, p. 63–73.

Ruland, J., 1990, *Urban government and development in Asia*, Munich (Allemagne), Weltforum, 205 p.

Sack, R.D., 1986, *Human territoriality: in theory and history*, Cambridge (Royaume-Uni), Cambridge University Press.

Sahn, D.E. (dir.), 1994, *Adjusting the policy failure in African economics*, Ithaca (NY, États-Unis), Cornell University Press.

Salole, G., 1991, « Participatory development: the taxation of the beneficiary? », *Journal of Social Development in Africa*, vol. 6, n° 2, p. 5–16.

Samoff, J., 1995, « Which priorities and strategies for education? », Communication présentée lors de la conférence internationale d'Oxford sur l'éducation et le développement : mondialisation et apprentissage, 21–25 sept. 1995, New College Oxford, Oxford (Royaume-Uni), Oxford University.

Sanda, A.O., 1981, « Critical policy issues for social development in Nigeria », *Research for Development*, vol. 1, n° 2, p. 119–144.

Sanders, D., 1992, « Social aspects of structural adjustment: health », dans Hall, N. (dir.), *The social implications of structural adjustment programmes in Africa*, Harare (Zimbabwe), École de travail social.

Sartori, G., 1977, « Concept misinformation in comparative politics », dans Macridis, R.C. et Brown, B.E. (dir.), *Comparative politics: notes and readings*, Homewood (IL, États-Unis), Dorsey Press.

———, 1984, « Guidelines for concept analysis », dans Sartori, G. (dir.), *Social science concepts*, Londres (Royaume-Uni), Sage Publications.

Saul, J.R., 1997, *La civilisation inconsciente*, Paris (France), Éditions Payot & Rivages.

Schamis, H.E., 1993, « Economía política conservadora en América Latina y Europa Occidental: los orígenes políticos de la privatización », dans Muñoz, O.G. (dir.), *Después de las privatizaciones: hacia el estado regulador*, Santiago (Chili), Corporación de Investigaciónes Económicas para Latinoamerica, p. 51-71.

Schelager, E., 1995, « Policy-making and collective action: defining coalitions within the advocacy coalition framework », *Policy Science*, vol. 28, p. 243-270.

Schemetzer, H., Jacobson, B., Duncan, T. et Sverrisson, A., 1992, *Evaluation of self-help schoolbuilding programmes in Zimbabwe and Zambia*, Stockholm (Suède), Agence suédoise de développement international.

Schiefelbein, E., Corvalán, A.M., Peruzzi, S., Keikkinen, S. et Hausmann, I., 1995, « Quality of education, development, equity and poverty in the region, 1980-1994 », *The Major Project of Education in Latin America and the Caribbean*, vol. 38, p. 3-49.

Schmidt, W., McKnight, C., Valverde, G., Houang, R. et Wiley, D., 1996, *Many visions, many aims: a cross-national investigation of curricular intentions in school mathematics*, Dordrecht (Pays- Bas), Kluwer Academic Press.

Schmitt, C., 1988, *Théologie politique* [traduit de l'allemand par Jean-Louis Schlegel], Paris (France), Gallimard.

Schmitter, P.C., 1974, « Still the century of corporatism? », *Review of Politics*, vol. 36, n° 1, p. 85-131.

Schultz, T., 1961, « Investment in human capital », *American Economic Review*, vol. 51 (mars), p. 117.

SDS (Singapour, Département de la statistique), 1996, Fiche documentaire.

Semboja, J. et Therkildsen, O. (dir.), 1995, *Service provision under stress in East Africa*, Copenhague (Danemark), Centre de recherche pour le développement de Copenhague.

Silitshena, R.M.K., 1989, « Village level institutions and popular participation in Botswana », *Review of Rural and Urban Planning South Africa*, n° 1 (nov.).

Simeon, R., 1991, « Globalization and the Canadian nation-state », dans Doern, B. et Purchase, Bryne B. (dir.), *Canada at risk: Canadian public policy in the 1990s*, Ottawa (Ontario, Canada), Institut C.D. Howe.

Singer, M. et Wildavsky, A., 1993, *The real World Order: zones of peace, zones of turmoil*, Chatham (NJ, États-Unis), Chatham Publishers.

Siri, G., 1996, « Los fondos de inversión Social en América Latina », *Revista de la CEPAL*, vol. 59 (août), p. 71-81.

Sow, F., 1993, « Les initiatives féminines au Sénégal : une réponse à la crise? », *Africa Development*, vol. 17, n° 3, p. 89-115.

SSW (School of Social Work), 1996, *The state and dynamics of social policy practice and research in Zimbabwe*, Harare (Zimbabwe), École de travail social, polycopie.

Stahl, K., 1996, « Anti-poverty programs: making structural adjustment more palatable », *NACLA Report on the Americas*, vol. 29, nº 6, p. 32–36.

Sunkel, O. et Zuleta, G., 1990, « Neo-structuralism versus neo-liberalism in the 1990s », *CEPAL Review*, vol. 42, p. 35–51.

Tan, J.L.-H., 1994, « Japan and the Asia Pacific », *Asean Economic Bulletin*, vol. 11, nº 1, p. 1–15.

Tanaguchi, M. et West, J., 1997, « Vers une économie mondialisée », *L'observateur de l'OCDE*, août-septembre 1997, nº 207.

Tarnas, R., 1991, *The passion of the Western mind: understanding the ideas that have shaped our world view*, New York (NY, États-Unis), Harmony Books.

Taylor, C., 1983, *Social theory and practice*, New York (NY, États-Unis), Oxford University Press.

———, 1994, *Le malaise de la modernité*, Paris (France), Éditions du Cerf.

Taylor, C.N., Goodrich, C. et Bryan, C.H., 1995, *Issue-oriented approach to social assessment and project appraisal, évaluation de projet*, vol. 10, nº 3, p. 142–154.

Taylor-Gooby, P., 1991, *Social change, social welfare and social science*, Toronto (Ontario, Canada), University of Toronto Press.

Tedesco, J.C., 1991, *Algunos aspectos de la privatización educativa en América Latina*, Quito (Équateur), Instituto Fronesis, Colección Educación nº 1.

Tembo, R., 1995, *Structural adjustment and personal social services in Zambia: the case of urban poverty*, Social Development and Urban Poverty, 1995, p. 81–88.

Thurow, L.C., 1997, *Les fractures du capitalisme*, Paris (France), Village mondial.

Torres, M.A., 1995, « Conclusion: Social policy in a time of uncertainty », dans Morales-Gomez, D. et Torres, M.A. (dir.), *Social policy in a global society*, Ottawa (Ontario, Canada), Centre de recherches pour le développement international, p. 205–221.

Tungaraza, F., 1990, « The development of social policy in Tanzania », *Journal of Social Development in Africa*, vol. 5, nº 2, p. 61–71.

UNDESIPA (Département de l'information économique et sociale et de l'analyse des politiques des Nations Unies), 1996, *Les perspectives d'avenir de la population mondiale*, New York (NY, États- Unis), Division de la population, UNDESIPA.

UNESCO (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture), 1995, *Annuaire statistique*, Paris (France), UNESCO ; Lanham (MD, États-Unis), Bernan Press.

UNRISD (Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social), 1995, *Adjustment, globalization and social development*, rapport présenté au colloque international sur la restructuration économique et les politiques sociales, 11–13 janv. 1995, New York (NY, États-Unis), UNRISD – Programme des Nations Unies pour le développement, UNRISD, Genève (Suisse).

———, 1997, *Mondialisation et citoyenneté*, Rapport de la conférence internationale de l'UNRISD sur la mondialisation et la citoyenneté, 9–11 déc. 1997, Genève (Suisse), UNRISD.

Uthoff, A., 1995, « Pension system reform in Latin America », *CEPAL Review*, 56 (août), p. 43–60.

Van den Ham, A., 1989, « An analysis of a strategic development framework in Indonesia », *Regional Development Dialogue*, n° 10, p. 218–227.

Van Rooy, A., 1995, *Une promesse partielle? Le soutien canadien au développement social dans le Sud*, Institut Nord-Sud, Ottawa (Ontario, Canada).

Ventriss, C., 1989, « The internationalization of public administration and public policy: implications for teaching », *Policy Studies Review*, vol. 8.

Viêt Nam, 1992, *Document du 7e Congrès national du parti*, Hanoï (Viêt Nam), SU THAT Publishing House, 34 p.

Vilas, C.M., 1996, « Neoliberal social policy: managing poverty (somehow) », *NACLA Report on the Americas*, vol. 29, n° 6, p. 16–25.

Visscher, C. de, 1957, *Theory and reality in public international law*, Princeton (NJ, États-Unis), Princeton University Press.

Vivian, J., 1995, « How safe are social safety nets? Adjustment and social sector restructuring in developing countries », *European Journal of Development Research*, vol. 7, n° 1, p. 1–25.

Wallerstein, I., 1995, *After liberalism*, New York (NY, États-Unis), New Press.

Watkins, B., 1995, *The Oxfam poverty report*, Oxford (Royaume-Uni), Oxfam.

Whitehead, A., 1994, *La science et le monde moderne*, Monaco, Éditions du Rocher.

Williams, F., 1989, *Social policy: a critical introduction*, Cambridge (MA, États-Unis), Polity Press.

Wolin, S.S., 1960, *Politics and vision: continuity and innovation in Western political thought*, Boston (MA, États-Unis), Little, Brown.

Zaiter, J., 1997, « Civil society and educational reform: the Dominican experience », dans Alvarez, B. et. Ruiz-Casares, M (dir.), *Paths of change: education reforms underway in Latin America and the Caribbean*, Washington (DC, États-Unis), United States Agency for International Development, p. 23–44.

Zeleza, T., 1994, *A modern economic history of Africa, vol. I: the nineteenth century*, Dakar (Sénégal), Conseil pour le développement de la recherche économique et sociale en Afrique.

Zhang, J. et Zhang, J., 1995, « The effects of social security on population and output growth », *Southern Economic Journal*, vol. 62, n° 2, p. 440–450.

L'organisation

Le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) croit en un monde durable et équitable. Le CRDI finance les chercheurs des pays en développement qui aident les peuples du Sud à trouver des solutions adaptées à leurs problèmes. Il maintient des réseaux d'information et d'échange qui permettent aux Canadiens et à leurs partenaires du monde entier de partager leurs connaissances, et d'améliorer ainsi leur destin.

L'éditeur

Les Éditions du CRDI publient les résultats de travaux de recherche et d'études sur des questions mondiales et régionales intéressant le développement durable et équitable. Les Éditions du CRDI enrichissent les connaissances sur l'environnement et favorisent ainsi une plus grande compréhension et une plus grande équité dans le monde. Les publications du CRDI sont vendues au siège de l'organisation à Ottawa (Canada) et par des agents et des distributeurs en divers points du globe. Vous pouvez consulter le catalogue des Éditions du CRDI sur le Web à http://www.idrc.ca/books/inprint.html.

ISBN 0-88936-898-8

Canada